Chapitre I–

L’état d’avancement de la réforme budgétaire

L'année 2005, qui a connu la première révision de la LOLF, est marquée par une certaine stabilisation de l'architecture budgétaire et par une amélioration substantielle des indicateurs de mesure des performances.

Pour autant, d'importants progrès restent à accomplir. L'entrée en vigueur de la LOLF ne s'est pas systématiquement accompagnée d'une réflexion des ministères sur la mise en cohérence de leur action avec les priorités définies au niveau de l'Etat. La mise en œuvre de la LOLF a connu d'importants retards, avec l'adoption très tardive des budgets opérationnels de programme (BOP)[1]. En outre, le renforcement du cadre juridique (formalisation du cadre de gestion que constituent les BOP et les unités opérationnelles[2]) et une définition plus précise et plus formalisée du rôle et du positionnement du responsable de programme deviennent indispensables.

Enfin, les outils d'accompagnement de la LOLF (systèmes d'information, mise en place d'une GRH modernisée, contrôle de gestion, analyse des coûts) sont encore très insuffisamment développés.

I - Le cadre de la réforme budgétaire et le pilotage stratégique

A - Les réformes intervenues en 2005

1 - La révision de la loi organique et le renforcement de l'information du Parlement

La première révision de la loi organique est intervenue en juillet 2005.

[1] Le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) et/ou pour un territoire (une région, un département…). Un BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs et des indicateurs de résultats.

[2] Les unités opérationnelles (UO) sont les sous divisions des BOP.

Son enjeu principal était, dans un contexte de fort endettement de l'Etat, d'instituer des règles du jeu claires et connues à l'avance sur la répartition d'éventuels surplus de recettes apparaissant en cours d'année. L'article 1er de la loi organique du 12 juillet 2005 impose désormais, en loi de finances initiale, « l'inscription d'une règle d'affectation des éventuels surplus de recettes, résultant des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ».

La loi organique révisée prévoit par ailleurs que le Parlement soit informé des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public. Cette disposition répond partiellement à une critique du Parlement et de la Cour sur le mode de calcul des emplois autorisés sous plafond et des crédits de masse salariale inscrits au titre 2 du budget de l'Etat. En effet, le gouvernement avait, jusqu'à présent, choisi pour décompter les effectifs et la masse salariale de ne retenir que le critère « juridique » de la rémunération directe par l'Etat employeur. Or, comme le notait l'Assemblée nationale, « si le plafond d'emplois ne concerne que le personnel directement rémunéré par l'Etat, et se cantonne par conséquent aux dépenses de personnel de titre II, le risque est grand que l'emploi public qui se développe par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs échappe au champ de l'autorisation parlementaire »[3]. La réforme de la loi organique répond en partie à cette préoccupation en renforçant l'information du Parlement mais elle ne modifie pas le mode de calcul des emplois autorisés sous plafond.

Par ailleurs, le passage du solde budgétaire, tel qu'il ressort de la loi de finances, à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France doit désormais être explicité.

Enfin, la LFI doit comprendre l'indication, lorsque les programmes sont dotés de crédits limitatifs, des taux de mise en réserve prévus pour les crédits ouverts sur les différents titres.

2 - La réforme des structures chargées du pilotage interministériel et du suivi de la LOLF

Année de transition entre le dernier exercice budgétaire régi par l'ordonnance de 1959 et le premier au format LOLF, l'année 2005 a

[3] Extrait du compte-rendu des débats de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la LOLF ; séance du 17 novembre 2004.

également été marquée par une importante réforme des structures chargées du pilotage interministériel et du suivi de la LOLF.

a) La création de la DGME

En application d'un décret du 30 décembre 2005, la DRB, qui devait en principe disparaître avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a été intégrée dans une nouvelle direction : la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). La DGME regroupe, en plus de la DRB, trois structures qui relevaient précédemment des services du Premier ministre : la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, l'agence pour le développement de l'administration électronique et la direction générale à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat

1 - La direction du budget se situe désormais en amont de tous les sujets qui ont trait à la définition des règles et des normes budgétaires, puisqu'elle est notamment chargée de piloter l'évolution méthodologique des nouveaux outils budgétaires dans presque tous les champs de la LOLF (justification au premier euro, outils de performance, budgétisation de la masse salariale, doctrine et règles de gestion des opérateurs, etc…). Elle anime les « collèges des directeurs financiers » qui se sont substitués aux « comités de pilotage » chargés du suivi de la mise en œuvre de la LOLF et jusqu'alors présidés par la DRB. La DGME, quant à elle, assiste en aval les ministères dans la déclinaison de la démarche de performance et dans la mise en place des BOP, pilote la réingénierie des processus et anime au niveau interministériel la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts et plus généralement le déploiement des nouveaux modes de gestion.

D'autres directions ou services interviendront à des degrés divers dans cette nouvelle organisation. La DGCP, qui assure avec la DB la co-tutelle des services des CBCM , suivra l'exécution de la paye et, dans son domaine de compétences, l'évolution de la maquette BOP. L'AIFE suit, après l'échec d'ACCORD 2, la réalisation de l'application intégrée CHORUS.

Au total, le poids du MINEFI dans le suivi interministériel de la mise en œuvre de la LOLF a été renforcé et le passage de témoin entre la DRB et la DGME s'est accompagné d'un transfert important de compétences à la DB, la DGME se consacrant désormais plutôt à l'accompagnement de la réforme.

2 - Un bilan rapide de ces dernières années montre que le cadrage apporté par la direction du budget et par la DRB/DGME depuis sa création a été très important, d'autant plus que la mise en œuvre de la

LOLF a nécessité la définition de dispositifs complémentaires très nombreux. Pour l'essentiel, cette déclinaison s'est faite par voie non réglementaire, sous forme de lettres d'information, de « guides », de recueil de « bonnes pratiques » ou de « questions-réponses ». Ce choix présentait d'indéniables avantages en terme de souplesse et permettait aux ministères de s'approprier la réforme et au gouvernement de ne pas privilégier une approche trop centralisée ou trop monolithique.

Cependant, sur certains points, cette démarche constitue un facteur potentiel d'incertitude sur le plan opérationnel aussi bien que juridique[4].

L'expérience des premières années de mise en œuvre de la LOLF montrera s'il convient de formaliser davantage sur le plan juridique certaines de ces règles.

b) La réforme du contrôle financier et la création des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)[5]

Le contrôle financier a fait l'objet d'une profonde réforme avec le décret du 27 janvier 2005, tant au regard de la définition de ses missions qu'au plan organique. En effet, avec la « responsabilisation » des gestionnaires souhaitée par la LOLF, qui confie à ces derniers l'exercice de la fongibilité asymétrique[6], le contrôle ex ante sur les engagements de crédits avait perdu une grande partie de sa portée ; il était devenu indispensable de réformer le fonctionnement de ce service, appelé dans le décret « autorité chargée du contrôle financier » (ACCF).

1 - Les nouvelles missions du service relèvent pour l'essentiel de la prévention et de la maîtrise des risques. Ainsi, il « participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédits qu'en effectifs. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ».

En ce qui concerne la programmation budgétaire, l'ACCF « vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes» et « vise le document annuel de

---

[4] Notamment en ce qui concerne les compétences et les responsabilités des responsables de programme, ou la constitution et l'exécution des budgets opérationnels de programme, *voir infra*.

[5] cf. aussi le rapport de la Cour sur les comptes de l'Etat pour l'exercice 2005.

[6] La fongibilité est la caractéristique des crédits dont le responsable peut définir l'objet et la nature lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La fongibilité est dite asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention), l'inverse est interdit.

programmation budgétaire initiale établi obligatoirement par chaque ministre au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné » ; elle « s'assure par ailleurs de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la loi organique ». Elle émet également un «avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion qui lui sont présentés par les gestionnaires ».

Le décret de janvier 2005 fait donc référence à deux nouvelles notions : la programmation budgétaire initiale (PBI), exercice qui consiste notamment à ventiler les crédits du programme entre les différentes actions, au regard de la nomenclature, et entre les différents BOP, au plan de la gestion du programme ; les « documents prévisionnels de gestion », dont l'exercice 2005 a montré qu'ils constituaient l'ossature budgétaire des futurs budgets opérationnels de programme (voir infra).

En ce qui concerne le suivi de l'exécution budgétaire, l'ACCF doit émettre un avis préalable sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel. Cette disposition vise à réduire les risques liés à un usage excessif de la fongibilité asymétrique. Un avis défavorable ne peut néanmoins bloquer l'opération d'un gestionnaire.

2 - Au plan organique, la réforme du contrôle financier est indissociable de la mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, institués par un décret du 18 novembre 2005. Ces services sont sous l'autorité du ministre chargé du budget et sont placés auprès d'un ou de plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat. Ils sont chacun dirigés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui a la qualité de comptable public.

Le CBCM est appelé à jouer un rôle majeur dans le dispositif financier et comptable de l'Etat, en regroupant sous son autorité le département en charge du contrôle financier et le département comptable ministériel. Il exerce, auprès de l'ordonnateur principal, le contrôle financier. Il est également « comptable assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal». Il coordonne l'action des ACCF auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé et des comptables publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce ministère ; cependant, il n'a pas d'autorité hiérarchique sur les trésoriers payeurs généraux qui remplissent, dans chaque département, la fonction de comptable pour les dépenses des services déconcentrés de l'Etat.

Il serait évidemment prématuré de porter un jugement sur cette réforme, dont on peut cependant noter qu'elle vise, conformément à la logique de la LOLF, à renforcer les synergies entre le département en

charge du contrôle budgétaire et financier et le département comptable ministériel.

B - L'architecture budgétaire

Le budget de l'Etat est désormais présenté en missions, qui regroupent «un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Les programmes, quant à eux, « regroupent les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »[7].

La Cour n'a pas vocation à se substituer au Parlement pour définir le périmètre des missions et des programmes ; elle s'attache néanmoins à relever les cas où l'architecture budgétaire ne répond pas à la définition de la Loi organique ou ne permet pas une gestion efficace et efficiente de certaines politiques publiques.

La maquette du budget général 2006 se compose de 34 missions rassemblant 133 programmes, pour un montant total de 334,6 Md€ de crédits de paiements. On dénombre également 3 missions pour les budgets annexes et 12 pour les comptes spéciaux.

1 - Huit missions du budget général sont interministérielles : il s'agit des missions *Enseignement scolaire* (59,7 Md€ de CP), *Recherche et enseignement supérieur* (20,6 Md€ de CP), *Sécurité* (15,3 Md€ de CP), *Solidarité et intégration* (12,2 Md€ de CP), *Régimes sociaux et de retraite* (4,5 Md€ de CP), *Aide publique au développement* (3 Md€ de CP), *Politique des territoires* (0,7 Md€ de CP), et *Sécurité sanitaire* (0,64 Md€ de CP). Seules deux d'entre elles se composent de programmes inscrits dans plus de deux ministères : la mission *Recherche et enseignement supérieur* est de loin, avec sept ministères concernés, la plus transversale ; la mission *Politique des territoires* rassemble les programmes issus de trois ministères. Encore faut-il signaler, dans ce dernier cas, que le programme *Interventions territoriales de l'Etat* (PITE), rattaché aux services du Premier ministre, est doté de peu de crédits de paiement[8].

---

[7] Article 7 de la LOLF.

[8] Ce programme a vocation à regrouper des crédits destinés à des interventions territoriales relevant de plusieurs ministères sur une zone faisant face à un problème spécifique. Les 8 actions actuellement comprises dans le PITE sont en fait très hétérogènes (du plan gouvernemental pour le marais poitevin doté de 5,7M€ au programme d'investissement exceptionnel en Corse doté de 45 M€) et ne représentent au total que 134 M€.

2 – Au regard de leur poids budgétaire, les missions composant le budget général sont très disparates. Aux termes de la LFI 2006, cinq missions se voient dotées, chacune, de plus de 20 Md€ de crédits de paiement : *Remboursements et dégrèvements* (68,5 Mds €)[9], *Enseignement scolaire* (59,7 Md€), *Engagements financiers de l'Etat* (40,7 Md€), *Défense* (35,4 Md€), enfin *Recherche et enseignement supérieur* (20,6 Md€). Ces cinq missions absorbent, à elles seules, deux tiers du montant total des crédits de paiement. Les remboursements et dégrèvements d'impôts pèsent plus que le montant annuel consacré à l'enseignement scolaire et près de deux fois le montant consacré à la défense ; les engagements financiers de l'Etat pèsent quant à eux plus que le montant annuel consacré par la collectivité à la défense nationale, et près d'une fois et demie le montant annuel consacré à la recherche et à l'enseignement supérieur. Inversement, douze missions du budget général sont dotées en 2006 de moins de 1 Md d'euros de crédits de paiement chacune, et ne représentent, au total, que 2% du total des crédits de paiement. La présentation du budget en missions donne donc un éclairage nouveau sur la répartition de l'effort budgétaire entre les différentes politiques publiques et sur le poids des politiques les plus importantes.

3 - L'architecture du budget général semble être stabilisée. Quelques modifications ont cependant été apportées à la maquette 2005, parmi lesquelles :

- la création d'une nouvelle mission *Conseil et contrôle de l'Etat*, rassemblant trois programmes : *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, Conseil économique et social, Cour des comptes et autres juridictions financières* ;

- la création d'un nouveau programme, le programme *Audiovisuel extérieur* au sein de la mission *Action extérieure de l'Etat*.

4 - Une certaine stabilité de la maquette budgétaire est sans doute nécessaire pour permettre aux administrations de s'adapter aux premières années de gestion en mode LOLF et, surtout, de mettre en place les dispositifs visant à évaluer la performance des administrations ; il n'en reste pas moins que l'architecture du budget 2006 présente encore des imperfections :

[9] Cette mission retrace les dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux et les remboursements d'indus.

- l'architecture de la mission *Transports* reflète, d'une manière un peu désordonnée[10], la diversité du rôle de l'Etat en matière de transport, sans qu'elle puisse prétendre à l'exhaustivité[11]*;*

- l'architecture de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* composée de 13 programmes soulève trois questions principales. Le rôle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le pilotage du système est ambigu : si le pilotage des six programmes dépendant du ministère de l'éducation (et qui représentent 81 % des dotations de la mission) ne pose pas de difficulté, les sept autres programmes qui relèvent d'autres ministères[12] jouissent d'une autonomie budgétaire relative, liée à l'ancienneté des découpages administratifs correspondants. Ces difficultés sont inhérentes à toutes les missions interministérielles en l'absence de chef de file clairement désigné. Il est ainsi souhaitable que la prochaine création d'une direction de la stratégie au ministère de la recherche puisse contribuer à renforcer le rôle de coordination du ministère sur la mission. De plus, les opérateurs sont très hétérogènes et, sous prétexte des spécificités propres à chaque établissement, se développent actuellement des systèmes d'information dont la cohérence n'est assurée ni en termes d'architecture générale, ni en termes de nomenclature d'emplois ni même en terme de description des activités scientifiques. Enfin, la plupart des domaines de recherche sont éclatés entre plusieurs programmes de la mission : c'est notamment le cas des sciences de la vie ou encore de la recherche agronomique. Cette dispersion empêche, en l'absence de consolidation au niveau de la mission, d'avoir une vision d'ensemble sur les moyens et les réalisations du domaine de recherche concerné ;

- l'existence d'un programme *Actions en faveur des familles vulnérables* dans la mission *Solidarité et intégration*, dont les objectifs et le contenu sont très proches de l'action 2 du programme *Inclusion sociale* (actions en faveur des plus vulnérables) ne se justifie guère autrement que par l'existence à un moment donné d'un secrétariat d'Etat à la famille et ne reflète qu'une part de la politique familiale ;

---

[10] La nouvelle structure budgétaire du ministère mêle l'approche par infrastructure, par mode de transports ou par type d'action de l'Etat qui sont retracés de façon éclatée entre les différents programmes.

[11] Lui échappent en effet des programmes aussi importants que ceux de la mission *Contrôle et exploitation aériens* qui constitue un budget annexe,ou bien les nouveaux programmes du compte d'affectation spéciale relatif aux infractions du code de la route : aux termes des articles 18 et 20 de la LOLF, les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes doivent constituer des missions.

[12] Ministères des finances, des transports, de la Défense, de la culture et de l'agriculture.

- la politique de l'eau a été répartie entre deux programmes (prévention des risques et lutte contre les pollutions ; gestion des milieux et biodiversité) de la mission *Ecologie et développement durable*, placés sous la responsabilité de deux directeurs d'administration centrale[13] qui n'ont pas autorité sur la direction de l'eau chargée de la mise en œuvre les actions considérées. La constitution d'un programme *Eau* unique au sein de la mission ou à tout le moins l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT) sur cette politique publique seraient préférables ;

- dans la mission *Ville et logement*, les crédits des deux programmes Ville ne constituent qu'une faible part des crédits de l'Etat affectés à la politique de la ville, le financement de cette politique de nature interministérielle, déconcentrée et partenariale relevant en majorité de crédits de « droit commun » d'autres ministères et d'autres organismes publics (collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations). Le choix d'une mission ministérielle a conduit à adosser les deux programmes Ville de la mission à un DPT qui reste en cours d'élaboration. De la même manière, dans le cas du logement, les programmes ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré notamment par d'autres sources que les dépenses budgétaires qui n'ont pas à être présentées dans les PAP;

- la Cour s'était déjà interrogée sur le maintien du programme *Tourisme* au sein de la mission *Politique des territoires*. Le budget correspondant, certes majoritairement mis en œuvre par des fonctionnaires du ministère de l'équipement, porte en effet plus sur l'organisation et le soutien financier des activités économiques du secteur que sur la politique des territoires ; son impact sur les territoires ne fait, au demeurant, pas l'objet d'une évaluation. Son rattachement à la mission *Développement et régulation économiques* serait plus pertinent.

Recommandation : La Cour recommande de désigner un ministre chef de file pour les missions interministérielles. Par ailleurs, le nombre de programmes dans la mission Solidarité et intégration devrait être réduit en intégrant notamment le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* dans le programme *Inclusion sociale*[14]. La politique de l'eau doit être retracée dans un programme ou à tout le moins dans un document de politique transversale. Enfin, le programme Tourisme pourrait utilement rejoindre la mission politique des territoires.

[13] Le directeur de la prévention des pollutions et des risques et le directeur de la nature et des paysages.

[14] La politique familiale mériterait néanmoins d'être suivie dans les documents budgétaires mais dans des conditions mieux adaptées. Voir infra.

5 – La difficulté à énoncer des orientations stratégiques pour certaines missions trouve son origine dans l'écart entre l'organisation administrative et l'architecture de ces missions. Par exemple, la mission *Ville et logement* est issue de la juxtaposition de deux blocs de programmes, dénués de stratégie commune, et mis en œuvre par deux services distincts ; cette architecture n'a pas favorisé l'émergence de priorités communes. De même, la mission *Solidarité et intégration* est composée de sept programmes disparates poursuivant des finalités hétérogènes.

6 - L'analyse de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, de la mission *Médias*, ou de la mission *Transports*, fait apparaître une contradiction de plus en plus nette entre la définition des missions posée par la LOLF et les dispositions de l'article 20 de la loi organique qui prévoit que « *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme* ».

Cette dernière se justifie par le principe traditionnel du droit budgétaire selon lequel l'affectation spéciale de recettes ne peut être que dérogatoire et doit faire l'objet d'un vote par le Parlement. Cette disposition interdit de ce fait que des crédits relevant de comptes d'affection spéciale soient intégrés dans des missions aux finalités desquelles ils concourent pourtant. Ils doivent relever de missions spécifiques. Ainsi l'Agence nationale de la recherche et l'Agence pour l'innovation industrielle sont soustraites du champ de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ; de même, la politique publique concernant les médias est éclatée entre la mission *Médias* inscrite au budget général, la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* qui constitue un compte d'affectation spéciale et la mission *Avances à l'audiovisuel public* qui constitue un compte de concours financiers hors budget général. De telles présentations nuisent à la cohérence d'une architecture budgétaire fondée sur l'homogénéité des politiques publiques dont les missions sont, en principe, l'expression.

Recommandation : la Cour recommande que soient élaborés à l'attention du Parlement des documents d'information annexés à la loi de finances qui présenteraient dans un même ensemble les missions du budget général et hors budget général concourant à une même politique publique.

7- On constate, avec la politique familiale, que les objectifs stratégiques d'une politique publique importante et ancienne ne trouvent

pas à s'exprimer dans l'architecture budgétaire issue de la LOLF[15], malgré l'intérêt qui s'attacherait, du point de vue de l'évaluation de son coût global comme de l'appréciation de sa performance, à individualiser cette politique publique dans une mission, même si son coût est davantage constitué de dépenses fiscales que de crédits budgétaires.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que les multiples contributions de la collectivité nationale à la politique familiale -tant en crédits budgétaires qu'en dépenses fiscales ou en modalités particulières de calcul de l'impôt- qui constitue une « politique publique » au sens de l'article 7 de la LOLF, fassent l'objet d'une identification particulière dans les documents annexés à la loi de finances, au moins dans un document de politique transversale.

C - La démarche stratégique des ministères

Face au foisonnement d'objectifs affichés dans les PAP, le Parlement et la Cour ont souligné qu'il fallait associer une perspective stratégique à la démarche de performance et à ses instruments et engager une réflexion sur la possibilité d'élaborer des stratégies au niveau des missions. De telles pratiques se multiplient au plan international, comme le montrent les travaux de l'OCDE, du Canada (travaux conjoints du Bureau du vérificateur général et du Secrétariat du conseil du Trésor), des Etats-Unis (General Accounting Office), du Royaume-Uni (National Accounting Office) ou de l'Australie (Australian National Accounting Office).

1 - La définition des stratégies des ministères

a) Les ministères identifient mal les sources de leurs orientations stratégiques

Nombre de ministères ne sont pas en mesure d'énoncer les priorités stratégiques qui orientent leur action.

1- Echappent dans une large mesure à cette difficulté les ministères dont le domaine de compétence est couvert par un instrument de prospective pluriannuel tel qu'une loi de programme, sous réserve, naturellement, qu'elle ne soit pas tombée en désuétude avant d'être appliquée, comme cela a souvent été le cas. Ainsi, la loi d'orientation

[15] Le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* dans la mission *Solidarité et intégration* ne retrace qu'une part marginale et spécifique de la politique familiale.

pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, la loi de programmation militaire du 27 janvier 2003, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 ou la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 fournissent un cadre auquel les administrations concernées sont en mesure de se référer dans la conduite de leurs politiques respectives.

En revanche, ces orientations sont moins nettes pour les ministères dépourvus de tels instruments, alors que les ministères devraient être capables de définir leurs orientations stratégiques sans qu'il y ait nécessairement besoin d'une loi de programmation. Ainsi, le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* incombant aux services généraux du Premier ministre est dépourvu de tout cadre stratégique.

2- Les orientations de nature politique émanant du Premier ministre et des comités interministériels sont prises en compte de façon inégale dans les orientations stratégiques des ministères. Si le ministère de l'écologie et du développement durable se réfère bien à la stratégie nationale pour le développement durable, à la stratégie nationale de la biodiversité, au plan Climat ou au plan santé-environnement, en revanche, rares sont les ministères qui évoquent les orientations arrêtées par des comités interministériels : seuls sont mentionnés le Comité interministériel pour l'attractivité et la compétitivité du territoire (CIACT) – anciennement CIADT – et le Comité interministériel du tourisme (transports, aménagement du territoire et tourisme). L'omission des autres comités interministériels dans les présentations des programmes (sécurité intérieure, recherche scientifique et technologique, coopération internationale et développement, famille, etc.) confirme le poids limité de ces instruments qui se multiplient alors même que leur efficacité est souvent faible.

3- Par ailleurs, compte tenu des évolutions rapides de l'environnement de l'action des ministères, notamment au plan technologique, la prospective constitue le préalable indispensable à la construction d'une démarche stratégique. La faiblesse de la plupart des ministères dans ce domaine est patente, à l'exception des ***affaires étrangères*** et de la ***défense***.

4- Les obligations communautaires sont la plupart du temps absentes de la présentation des programmes. Lorsqu'elles sont exprimées, à quelques exceptions près (certains programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*), c'est souvent sur

un mode insuffisamment prospectif, comme dans le PAP *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* qui expose davantage les mécanismes actuels de la politique agricole commune que ses évolutions arrêtées pour la période 2007-2013.

Il est remarquable que seules les présentations des programmes de la mission *Travail et emploi* fassent référence à la stratégie de Lisbonne , dont la relance au Conseil européen de Bruxelles les 22 et 23 mars 2005, doit conduire les Etats membres à établir des « programmes nationaux de réforme ». Les PAP des autres missions ne font guère écho à ces objectifs, comme la mission Développement et régulation économiques s'agissant du soutien aux PME innovantes, la mission *Transports* pour le développement des technologies environnementales et les projets prioritaires dans le domaine des réseaux de transport et d'énergie, ou la mission Enseignement scolaire en matière de relèvement du niveau général d'instruction et de réduction du nombre de sorties prématurées de l'école.

Même si nombre d'engagements communautaires de la France n'induisent pas d'objectifs de performance dans la mesure où ils fixent des obligations de respect des normes ou de volumes de moyens, un décalage existe entre les engagements communautaires de la France et les préoccupations nationales exprimées dans les PAP.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que les PAP annexés au PLF 2007 fassent clairement un lien entre les priorités assignées aux responsables de programmes et les engagements communautaires de la France, lorsque ceux-ci portent sur la performance des politiques retracées dans les programmes.

RECOMMANDATION : La définition des orientations stratégiques des ministères implique que soit formalisé dans chacun d'entre eux un processus d'élaboration et d'actualisation de ces orientations reposant sur la concertation des principaux responsables et de l'implication du ministre. Elle exige également le développement d'une capacité de réflexion prospective.

b) Enoncer une stratégie au niveau des missions

Actuellement, les documents annexés à la loi de finances n'expriment, sauf exception[16], aucune orientation au niveau de la mission

[16] L'annexe à la loi de finances concernant la mission *Sécurité* traduit un effort remarquable de définition d'objectifs et d'indicateurs communs aux ministères de l'***intérieur*** et de la ***défense*** mais constitue à

: seules sont énoncées les orientations respectives des programmes, d'une façon plus ou moins précise selon les programmes.

La mission *Transports* est constituée de programmes sectoriels dépourvus entre eux de liens comme de stratégie commune, ce qui traduit l'absence de toute approche intermodale de la politique des transports ; de même, la mission interministérielle *Sécurité sanitaire* rassemble deux programmes dépendant respectivement des ministères de la ***santé*** et de l'***agriculture***, sans conception stratégique commune, et ne tient pas compte des actions relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui contribue pourtant à cette politique publique, notamment par l'activité des directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et de la douane.

De même, on relève une absence de stratégie globale pour les treize programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

Cette absence de définition de la stratégie au niveau des missions réduit ces dernières à la dimension d'unité de regroupement et de vote des crédits, en méconnaissance de l'article 7 de la LOLF selon lequel une mission est « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Le Conseil constitutionnel a au demeurant souligné[17] que, s'il appartient bien au gouvernement de définir le périmètre des différentes missions, il doit le faire « *en fonction des politiques publiques mises en œuvre* ».

RECOMMANDATION : La Cour recommande que, pour le PLF 2007, les priorités stratégiques soient définies au niveau de chaque mission, qu'elles soient ministérielles ou interministérielles.

2 - Traduire la stratégie dans les faits

a) Aucun instrument ne permet de vérifier la cohérence des priorités retenues et des moyens alloués

Dans la plupart des ministères, il n'est pas possible d'établir si les moyens alloués sont proportionnés aux priorités et donc de vérifier, au-delà de l'effet d'affichage, si les axes retenus sont, ou non, véritablement

---

cet égard un exemple isolé de définition d'une stratégie commune au niveau d'une mission.

[17] Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 rendue au sujet de la loi de finances pour 2006.

stratégiques. Les ministères utilisent, à ce sujet, divers biais : présenter comme prioritaires des actions qui couvrent l'intégralité de leurs dépenses d'intervention et d'investissement, ce qui est la négation même du concept de priorité stratégique ; étayer le caractère stratégique d'une action par l'évolution des crédits ouverts en LFI, alors que les dépenses nettes stagnent ou diminuent. Au ministère de la ***défense***, les affectations d'AE et de CP dépendent moins d'une hiérarchisation entre les différents programmes d'armement que de leur avancement effectif (aléas et contraintes techniques, notamment). D'autres ministères, comme celui de l'***agriculture***, soulignent que l'allocation des moyens à laquelle ils procèdent tient compte dans une proportion importante des fonds attribués par l'Union européenne. Sans ignorer la pertinence de cette observation, la Cour souligne le risque, commun à toutes les politiques cofinancées y compris celles qui le sont avec les collectivités territoriales de dilution des priorités de l'Etat.

Les ministères qui portent une loi de programme sont dans une situation différente. Pour les ministères de l'***intérieur***, de la ***justice*** ou de la ***défense***, le suivi de l'exécution de ces lois constitue un indicateur de la conformité de l'allocation des moyens aux priorités stratégiques.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que les PAP et les RAP rappellent les priorités stratégiques de la mission et du programme et indiquent les moyens (crédits et personnels) qui leur sont alloués.

b) Les raisons de ce décalage sont nombreuses

– Les instruments sont trop rarement cohérents entre eux

Dans la plupart des ministères, les objectifs définis dans le cadre de la LOLF ne coïncident pas nécessairement avec ceux institués dans le cadre d'autres démarches de formalisation des objectifs entreprises précédemment comme les stratégies ministérielles de réforme (SMR) dont l'objet était[18] principalement la recherche d'économies et la modernisation des structures et de la gestion. Certes, la logique de la LOLF est plus large et vise notamment à accroître l'efficacité socio-économique de la dépense publique. Pour autant, la cohérence entre les outils doit être recherchée. L'absence d'une telle cohérence ne peut que brouiller la compréhension par les agents des orientations à suivre.

[18] Les SMR ont été abandonnées en 2005.

Certains ministères se sont d'ailleurs déjà engagés dans cette voie, comme ceux de l'***économie, des finances et de l'industrie***, de l'***outre-mer*** ou de l'***intérieur***, dans lesquels un important travail a permis de mettre en cohérence les différents instruments dont disposent les gestionnaires. Ces exemples démontrent que les SMR pouvaient être un instrument permettant de mieux articuler l'action de l'administration, la démarche de performance et les axes stratégiques des ministères. A cet égard, l'abandon des SMR en 2005 apparaît prématuré.

– La dimension pluriannuelle est peu prise en compte

La dimension pluriannuelle des politiques publiques ne saurait se limiter à la distinction des AE et des CP. Dans certains ministères, qui mettent en œuvre des politiques publiques importantes et qui mobilisent des moyens significatifs, elle semble absente : tel est le cas au ministère de la ***santé***, à l'***enseignement scolaire***, à l'***enseignement supérieur***, à la ***recherche***, à l'***emploi et au travail***, à l'***aviation civile***, à la ***culture***, à la ***ville*** ou encore à ***l'économie et aux finances***. Dans ce dernier ministère, ce sont en fait les contrats pluri-annuels de performances, signés avec certaines directions, qui donnent une perspective pluriannuelle ; mais, établis par direction, alors que les missions et souvent même les programmes sont interdirectionnels, ils ne peuvent se substituer complètement à une mise en perspective pluri-annuelle de ces missions et programmes. Cette lacune est d'autant plus préoccupante que doivent se développer les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre l'Etat et ses opérateurs qui sont censés donner à ces derniers une certaine visibilité sur leurs ressources à moyen terme (cf. infra).

La projection dans l'avenir ne saurait être subordonnée à l'existence d'une loi de programme ; c'est d'ailleurs ce que fait le ministère de l'***agriculture*** lorsqu'il souligne le caractère pluriannuel du plan de reconstitution de la forêt engagé en 2000 après les tempêtes de 1999, même si ce plan ne représente que 3,5 % de ses dépenses en capital, et si, surtout, il ne correspond à aucune des priorités stratégiques qu'il a identifiées.

– Les contractualisations internes à l'administration sont insuffisamment développées et doivent être adaptées aux exigences de la LOLF

Les contractualisations internes aux ministères présentent l'intérêt de préfigurer ce que devront être les relations entre les acteurs de la LOLF : charte ministérielle de gestion, chartes de gestion des programmes, dialogue de gestion puis dispositifs de suivi et de contrôle de gestion en cours d'exécution budgétaire. Elles sont pourtant peu développées. Ont été recensées huit chartes ministérielles (Affaires

étrangères, Agriculture, Culture, Emploi, Minefi, Jeunesse et sports, Outre-mer, Services du Premier ministre)

Le ministère de l'***intérieur*** pratique depuis plusieurs années la contractualisation avec ses services déconcentrés dans le cadre de la globalisation des moyens de fonctionnement des préfectures. Depuis 2002, celui de la ***justice*** signe des contrats d'objectifs avec des Cours d'appel. Celui de l'***agriculture*** a conclu des protocoles avec les services vétérinaires en matière de sécurité sanitaire, ainsi qu'avec les DDAF et DRAF en matière d'enseignement agricole.

– Les relations avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat ne sont pas clarifiées

Les contractualisations externes, notamment avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat, constituent un aspect important de la traduction des priorités dans les faits. Ultérieurement, elles seront également un vecteur essentiel dans la déclinaison de la démarche de performance. La situation est hétérogène selon les ministères.

Un premier groupe de ministères rassemble ceux qui n'ont engagé aucune démarche de contractualisation avec les organismes qui leur sont rattachés : tel est le cas des ministères de l'***intérieur***, du ***logement*** (il aucun contrat n'existe avec l'ANAH ou avec la CGLLS), et de l'***enseignement supérieur***. Dans ce dernier cas, la difficulté doit être soulignée : alors que la politique de l'enseignement supérieur repose largement sur 228 établissements, elle utilise depuis 1994 le mécanisme du contrat quadriennal d'établissement, juxtaposition d'objectifs non hiérarchisés dont le poids financier n'excède pas 1/5ème du budget des universités.

Un deuxième groupe de ministères, le plus nombreux, rassemble ceux qui ont partiellement engagé une démarche contractuelle, ou qui s'apprêtent à le faire en 2006 : au ministère de la ***ville***, un contrat devrait être passé en 2006 avec l'ANRU ; au ministère de l'***agriculture***, seulement 14 des 47 organismes qui lui sont rattachés sont liés par une convention, et celle-ci, quand elle existe, ne décline pas toujours les objectifs des PAP, comme aux Haras nationaux ou à l'ONF ; à la culture, un effort important reste à faire pour homogénéiser les différents contrats, en conclure avec tous les organismes participant à la mise en œuvre des politiques du ministère et les rendre cohérents avec la LOLF.

Le troisième groupe, constitué des ministères qui disposent d'un contrat avec presque tous les organismes participant à la mise en œuvre de leurs politiques, ne comprend malheureusement pas ceux dans lesquels

ces derniers sont les plus importants : c'est le cas de la ***justice***, de l'***aménagement du territoire***, de l'***outre-mer*** ou de la ***défense***.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que soit développée dès 2006 la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les organismes jouant un rôle significatif dans la mise en œuvre des programmes.

II - La mise en œuvre de la LOLF

A - Les acteurs

1 - Le positionnement des responsables de programme

Les responsables de programmes sont des hauts fonctionnaires, dans la plupart des cas des directeurs d'administration centrale. Comme l'indique le « Guide partagé de la performance », « *le responsable de programme concourt à l'élaboration des choix stratégiques sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle* ». Son rôle est donc déterminant pour la réussite de la mise en œuvre de la réforme. Pourtant, il s'exerce depuis le début de l'année 2006 dans un contexte juridique très incertain.

a- *Le mode de nomination des responsables de programme* constitue le premier facteur d'incertitude qui peut compromettre le renforcement de leur rôle. Actuellement, ils sont identifiés sur la base d'une liste nominative sans statut juridique. Il n'existe aucun acte de nomination. La situation actuelle s'accompagne donc d'incertitudes, notamment sur l'autorité compétente pour désigner les responsables de programmes : s'agit-il de chaque ministre, ou bien le ministre chargé du budget a-t-il son mot à dire ? Que se passe-t-il lorsque les services placés sous l'autorité d'un ministre sont entièrement intégrés à un programme dont le responsable est désigné par un autre ministre (comme c'est le cas pour les services relevant du ministre chargé des PME, du commerce et de l'artisanat dans un programme dont le responsable est désigné par le ministre de l'économie et des finances) ?

Une clarification *a minima* sur ce point permettrait de lever ces incertitudes. Conformément aux préconisations du rapport de MM. Lambert et Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF[19], une circulaire prévoyant leur désignation officielle par lettre du ministre est en cours de préparation.

[19] « La mise en œuvre de la LOLF », rapport au Gouvernement, septembre 2005.

b- *La nature et l'étendue exacte des compétences des responsables de programmes* constituent une autre incertitude.

Aucun texte ne précise les pouvoirs du responsable de programme en matière de répartition des crédits ou de pilotage des services mettant en œuvre le programme.

Dans le rapport sur l'exécution de 2005, la Cour notait déjà que *« le responsable de programme est appelé à assumer une responsabilité, notamment au regard de l'article 57 alinéa 3 de la LOLF*[20] *dont la nature reste à préciser (…) une difficulté se pose en particulier lorsque les crédits de personnel sont regroupés au sein des programmes de soutien sous la forme d'actions « miroirs ». Dans ce cas, le responsable de programme soutien devra dialoguer avec les responsables des autres programmes dont il gérera les moyens humains (…). Par ailleurs, on peut s'interroger sur la responsabilité, même réduite aux sujets techniques, qu'accepterait d'endosser le responsable de programme vis-à-vis d'opérateurs sur lesquels son influence sinon son autorité demeure limitée.»*

Depuis 2005, la situation n'a guère évolué. Les cas de figure sont néanmoins très hétérogènes d'un ministère à l'autre.

1- Dans certains ministères, il a été possible de définir une architecture budgétaire en programmes et actions à la fois pertinente et cohérente avec l'organisation administrative.

Au ministère des **transports** par exemple, il y a une concordance entre les services chargés du secteur aérien avec les programmes correspondants (programme *Transports aériens* et les 4 programmes du budget annexe de l'aviation civile). Le directeur général de l'aviation civile est ordonnateur pour l'ensemble de ce budget important et cohérent qui regroupe l'ensemble de moyens que l'Etat consacre au transport aérien et seulement à ce mode de transport. Il est en même temps responsable des programmes correspondants.

2- Dans d'autres ministères, une architecture budgétaire différente de celle des services a été définie afin de dessiner des programmes regroupant effectivement et conformément à la définition de la LOLF *« un ensemble cohérent d'actions* ».

20 « Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel[sous les réserves prévues à l'alinéa précédent] ».

Cette architecture aboutit à des situations dans lesquelles des responsables de programmes, qui sont le plus souvent directeurs d'administration centrale, doivent piloter des actions mises en œuvre par des services qui ne relèvent pas de leur autorité. En effet, dans plusieurs ministères, les décrets portant organisation de l'administration centrale n'ont pas été modifiés pour leur donner la compétence et la délégation de signature nécessaires pour intervenir dans le champ d'action d'une autre direction d'administration centrale.

Le relevé des principales conclusions du deuxième cycle d'audits du CIAP d'octobre 2005 relève ainsi que « *nombre de programmes comprennent une ou plusieurs directions ou opérateurs sur lesquels le responsable de programme n'a pas d'autorité au regard des décrets d'organisation ministérielle (…) dans l'ensemble, au moment où s'est achevé ce deuxième cycle, la majorité des responsables de programme n'a pas d'autorité au regard des décrets d'organisation ministérielle* ».

Le responsable de programme peut ainsi voir sa capacité de pilotage amoindrie par l'absence de définition des pouvoirs dont il dispose sur les services chargés de mettre en œuvre le programme. Le pilotage peut également être difficile lorsque le responsable n'est pas l'ordonnateur des dépenses. Ainsi, par exemple, le responsable du programme *Handicap et dépendance*- le directeur général de l'action sociale- duquel relève le FSI n'est pas ordonnateur des dépenses concernant ce fonds[21]. Inversement, il est ordonnateur de dépenses qui ne relèvent pas des programmes dont il a la responsabilité[22].

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, certains programmes constituent des « ensembles cohérents d'actions » mais sont pilotés par des responsables de programme qui n'ont pas de réels pouvoirs sur les directions concernées[23].

Dans certains ministères, il a été pris acte de l'absence de coïncidence entre responsabilité juridique et responsabilité budgétaire ; les compétences traditionnelles des directeurs ont été conservées et réaffirmées au détriment de la reconnaissance de compétences propres au

[21] L'ordonnateur est le directeur de la Sécurité sociale.

[22] Il ordonne ainsi par exemple les dépenses d'aide médicale d'Etat qui relèvent du programme « protection maladie complémentaire dont le responsable est le directeur de la Sécurité sociale.

[23] C'est le cas du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* piloté par le secrétaire général du ministère et qui regroupe les activités de la direction générale de la comptabilité publique, la plupart de celle de la direction générale des impôts et l'activité comptable de la direction générale des douanes et des droits indirects. Le secrétaire général dispose en fait de peu de pouvoir sur les directions concernées.

responsable de programme même si des procédures ont été mises en place pour assurer une concertation.

Ainsi, au ministère de l'agriculture, la charte ministérielle de gestion confère aux directeurs une place éminente dans le dialogue de gestion, parfois au détriment de la liberté de décision des responsables de programme : la direction des affaires financières et de la logistique (DAFL), responsable du pilotage financier central, est chargée « d'*arbitrer les réallocations internes à un programme entre BOP et enveloppes relevant de directeurs différents* » - donc, au besoin, contre l'avis du responsable de programme. La charte prévoit néanmoins que « l*e responsable de programme fait connaître son avis ou ses observations, et est tenu informé des décisions* » et qu'il est « *partie prenante aux décisions susceptibles d'affecter l'équilibre interne du programme* ». Concernant la performance : « *le dialogue avec les responsables de BOP sur la déclinaison de la performance en objectifs et indicateurs opérationnels est conduit soit par le responsable de programme ou un service placé sous son autorité, soit par le responsable technique dans le cas où il ne relève pas de l'autorité du responsable de programme. Auquel cas le responsable du programme est associé au dialogue : il est destinataire des propositions des services en même temps que le responsable technique, il fait connaître son avis ou ses observations et est informé des décisions* ».

Dans d'autres ministères, de tels mécanismes de concertation n'existent pas et le risque est réel de voir le responsable de programme dessaisi de toute capacité de pilotage du programme.

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Par l'incertitude juridique qu'elle entretient, elle fait aussi peser un risque sur l'affermissement du rôle moteur des responsables de programme dans la réussite de la réforme. Il est néanmoins difficile de proposer une solution unique pour l'ensemble des ministères. En fonction des situations, trois voies différentes sont en effet envisageables qui ne sont pas exclusives les unes des autres :

- faire évoluer les structures administratives pour les mettre en cohérence avec l'architecture budgétaire et pour faire coïncider le plus fréquemment possible les fonctions de direction de service avec celle de responsable de programme. La LOLF pourrait ainsi être le levier d'une réorganisation profonde des organigrammes des administrations ;
- consolider sur le plan juridique la position du responsable de programme, en prévoyant des délégations de signature

du ministre aux responsables de programme pour exercer certaines attributions liées la mise en œuvre du programme dont ils ont la charge. Ces délégations pourraient concerner la compétence de répartition des crédits et/ou la compétence d'ordonnateur secondaire ;

- formaliser plus systématiquement dans les chartes de gestion ministérielles les dispositifs d'arbitrage entre directeurs et responsables de programme.

RECOMMANDATION : La Cour recommande de définir de façon plus précise la notion clé de responsable de programme, soit dans un texte réglementaire de portée générale soit dans les décrets d'organisation des ministères : conditions de nomination, capacité à signer des actes juridiques par délégation de leur ministre (ainsi que l'articulation de cette capacité avec celle des directeurs du ministère).

2 - Vers un renforcement du rôle des SG et /ou des DAF?

La Cour avait également souligné l'an passé un certain nombre de difficultés liées au pilotage des fonctions soutien, prenant position en faveur du renforcement du rôle d' « arbitre » et de « régulateur » du secrétaire général de ministère entre responsables de programme.

1 - Dans certains cas, le secrétaire général d'un ministère est lui-même investi du rôle de responsable de programme. C'est notamment le cas au ministère de l'***intérieur et de l'aménagement du territoire,*** au ministère de l'***économie, des finances et de l'industrie***, au ministère de l'***agriculture et de la pêche*** et à celui de la ***défense***.

Cette situation n'est pas toujours optimale.

Il devient donc nécessaire de trancher entre ces deux options et de définir plus précisément le rôle du SG, « arbitre » ou « opérationnel ». Cette recommandation rejoint les préconisations du CIAP qui concluait, en octobre 2005, que « *la réforme budgétaire appelle à préciser les contours du rôle des secrétaires généraux des ministères (…) dans la préparation et l'exécution des lois de finances en format LOLF, les ministres seront ainsi appelés à prendre des décisions en matière de ressources humaines et de crédits qui se traduiront par des arbitrages entre programmes. La préparation de ces décisions et arbitrages relève des missions premières du secrétaire général du ministère, dont le comité estime qu'elles sont difficilement conciliables avec celles de responsable d'un programme, sans qu'il soit juge et partie* ».

2 – Si le secrétaire général est chargé d'un rôle d'arbitrage et de régulation vis-à-vis des responsables de programme, la pratique montre qu'il est parfois susceptible de partager cette fonction avec les DAF ou les DRH des ministères, et que le partage des responsabilités entre ces deux catégories d'acteurs n'est pas totalement stabilisé. Dans certains cas, le secrétaire général est investi de l'autorité suffisante pour apparaître, en matière de gestion des ressources humaines et financières, comme le responsable en dernier ressort des arbitrages. Dans d'autres cas, cette responsabilité est partagée avec les directions transversales. Il est souhaitable que chaque ministère parvienne à faire émerger un interlocuteur unique, investi vis-à-vis des responsables de programme, sinon des directions, d'une autorité suffisante pour réaliser des arbitrages.

RECOMMANDATION : Au total, la Cour recommande de préciser le rôle et le positionnement des secrétaires généraux de ministère, et notamment de mieux organiser leurs relations avec les DAF, les DRH des ministères et les responsables de programme.

B - La gestion budgétaire en mode LOLF

1 - La déclinaison budgétaire des programmes

a) Le cadre de gestion : le budget de programme et ses déclinaisons, les BOP et les UO

La LOLF précise, jusqu'à un certain point, la nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat, en instituant des missions, elles-mêmes découpées en programmes puis en actions.

En gestion cependant, la mise en œuvre du programme, qui comprend un volet budgétaire avec des AE et des CP mais aussi un volet performances avec le PAP, ne s'est pas calquée sur cette nomenclature et s'est appuyée sur d'autres découpages, tenant compte de l'organisation administrative de l'Etat. Dans le silence de la LOLF, de nouvelles unités, qui découpent le budget du programme en entités plus petites, ont été créées : ainsi, chaque budget de programme est découpé en plusieurs « budgets opérationnels de programme » (BOP), eux mêmes gérés par des responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP), puis en unités opérationnelles (UO), gérées par des responsables d'unités opérationnelles (RUO).

Le BOP est, selon le « guide pratique de la déclinaison des programmes » édité en janvier 2005, « *la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie d'un programme, dont il relève, avec une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet*

performance, un budget prévisionnel en AE et CP, comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois en ETP, un schéma d'organisation financière (relations financières programme/BOP/unité opérationnelle) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés ».

Comme le précise le guide, le BOP « *est un instrument de synthèse et de décision. Son responsable n'est pas le gestionnaire direct des opérations menées pour la mise en œuvre du programme, sauf pour la part qu'il gère directement en tant que responsable d'unité opérationnelle* ». Le responsable du BOP a toujours la compétence d'ordonnateur secondaire de droit ou délégué mais elle peut être limitée à une compétence de répartition des crédits entre les responsables d'UO. Ces derniers ont la compétence d'ordonnateur pour engager les crédits, liquider et mandater les dépenses[24]. Dans la pratique, le responsable de BOP (souvent un chef de service déconcentré, un directeur d'administration centrale, etc) est ordonnateur des dépenses du BOP, soit en totalité (en ce cas le périmètre du BOP se confond avec celui de l'UO) soit en partie (le responsable de BOP est gestionnaire de l'une des UO ou de plusieurs UO du BOP).

Les BOP et les UO sont de pures créations administratives ; aucune mention n'en est faite dans la LOLF mais ils ont dû être assimilés et mis en place très concrètement par les ministères pour préparer la gestion 2006.

Les BOP devaient être mis en place au 30 décembre 2005. Ce calendrier n'a pas été respecté.

b) Les retards dans la mise en place des BOP

1-La procédure suivie

La procédure de « mise en place » des BOP découle, pour partie seulement, de l'application du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier et du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Les BOP sont préparés dans le cadre d'un dialogue de gestion entre responsables de BOP et responsables de programme.

Simultanément, la programmation budgétaire initiale (PBI) qui consiste à répartir le plafond d'emplois ministériel par programme, à répartir les crédits et emplois de chacun des programmes entre les

[24] Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique prévoit deux types de compétences pour les ordonnateurs : la compétence de répartition des crédits et celle d'engager, liquider et mandater la dépense.

services gestionnaires, à décrire les éléments constitutifs des documents prévisionnels de gestion (c'est-à-dire les BOP) et à mettre en place la réserve de précaution prévue par la LOLF est élaborée ; elle est soumise au visa du contrôleur financier.

Les projets de BOP sont transmis au responsable de programme pour validation, puis au contrôle financier pour avis. C'est seulement à ce moment que les BOP peuvent être mis en place, c'est-à-dire que les crédits sont rendus disponibles.

En ce qui concerne les BOP déconcentrés, la procédure est un peu plus longue puisque les projets de BOP, élaborés localement, sont soumis à l'avis du préfet[25], après un premier examen par le contrôle financier déconcentré, puis transmis pour validation au responsable de programme et, in fine, soumis au contrôle financier déconcentré pour avis. C'est seulement à cette date que les crédits peuvent être mis en place.

La procédure appliquée en service déconcentré résulte plus d'une pratique que de l'application d'un texte juridique ; les seuls « points de passage » obligés dans cette procédure sont les avis finaux du contrôle financier, qui découlent du décret de janvier 2005 et les avis du Préfet sur qui découlent du décret du 29 avril 2004. La Cour a d'ailleurs observé que les procédures d'examen et de validation des BOP en service déconcentré étaient réalisées sur une base empirique, consistant à étalonner les BOP selon le degré de priorité (localement établi), l'importance des crédits affectés, ou encore leur cohérence vis-à-vis du PASER[26] et du PASED[27] (voir infra) ; ces BOP étaient ensuite examinés, selon le cas, en pré-CAR[28] ou en CAR. La Cour a constaté que chaque région avait appliqué ses propres règles et que l'échelon central n'avait pas joué son rôle de tête de réseau, en ne diffusant pas les expériences déjà faites dans les autres régions : dans chaque région, le préfet, le SGAR[29], le contrôle financier ont donc dû inventer le « mode d'emploi » de l'élaboration du BOP.

L'information du préfet pourrait d'ailleurs, dans certains cas, être renforcée. Ainsi, dans le programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat*, tous les BOP sont nationaux, mais plusieurs centaines d'UO s'exercent localement ; dans ce type cas, les préfets devraient être informés des UO qui vont être mises en place localement.

---

[25] Prévu par l'article 23 du décret du 29 avril 2004.
[26] Projet d'action stratégique de l'Etat en région.
[27] Projet d'action stratégique de l'Etat en département.
[28]
[29]

Au total, il est regrettable que la procédure budgétaire suivie en 2006 soit à la fois complexe et peu encadrée, à l'exception du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier et de celui du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Cette situation, qui peut être considérée comme transitoire ou expérimentale, ne devrait pas perdurer en 2007.

RECOMMANDATION : La Cour recommande de mieux structurer juridiquement la procédure de mise à disposition des crédits.

2- Les résultats

Les retards pris dans l'élaboration et la mise en place des BOP ont été importants. En décembre 2005, un retard d'un mois et demi sur le calendrier initial fixé en COPIL était déjà constaté. Au 2 mars 2006, 80 % des BOP centraux et 60 % des BOP déconcentrés avaient reçu l'avis final du contrôleur financier du BOP. La situation était très contrastée d'un ministère à l'autre.

La procédure d'adoption des BOP pour 2006, lourde et complexe car elle doit associer les différents acteurs au dialogue de gestion, a généré des retards à chaque étape de la chaîne, malgré une réelle implication des administrations. De ce point de vue, si le calendrier de la feuille de route du comité de pilotage de juillet 2005 était certainement volontariste, il n'en était pas moins trop ambitieux.

La Cour a pu constater que la programmation budgétaire initiale (PBI) avait été à la fois tardive et imparfaite, générant des retards en cascade. Les ministères ont rencontré les plus grandes difficultés à réaliser cet exercice. Au 30 décembre 2005, deux PBI sur les 15 n'avaient d'ailleurs pas été adoptées (celle du MINEFI et celle du ministère du travail).

Le contenu des BOP n'est lui-même pas normalisé. Il était prévu, dans le guide précité, qu'une « charte ministérielle de gestion » fixe les conditions d'élaboration des BOP et soit déclinée, dans chaque programme, par une « charte de gestion » du programme. Or, ces chartes de gestion n'étaient pas toutes adoptées en début d'année 2006, alors même que certains BOP étaient déjà mis en place.

Par ailleurs, l'exercice de déclinaison de la performance au niveau du BOP a souvent tenu une place moins grande que la construction du schéma d'organisation financière et la mise en place des crédits ; il serait très inquiétant que cette situation perdure.

Conséquence directe de ces retards en cascade, les débuts de la gestion 2006 n'ont été rendus possibles que par application de deux

circulaires du 28 novembre 2005 et du 23 décembre 2005 ; cette dernière crée le concept d' « opérations prioritaires et urgentes » (OPU) et autorise le déblocage de 25% des AE et 15 % des crédits de paiement hors titre 2 et de 25 % des AE et de 25% des CP du titre 2 ; ces montants devaient pouvoir couvrir les dépenses du premier trimestre 2006.

Le rythme des engagements et des paiements au premier trimestre 2006 semble avoir été moindre qu'en 2005, mais le bilan complet reste à établir.

2 - La cartographie des BOP et l'organisation territoriale de l'Etat

La maquette des BOP pour le budget général, qui n'est pas complètement stabilisée début mars 2006, comprend 2282 BOP, 1971 BOP déconcentrés et 311 BOP centraux, soit une « moyenne » de 17 BOP par programme. La maquette budgétaire compte environ 1200 responsables de BOP, un responsable pouvant en effet être gestionnaire de plusieurs BOP.

1 - Au niveau central, trois ministères, le ministère de l'***équipement***, le ***MINEFI*** et le ***ministère de l'intérieur*** représentent à eux seuls plus d'un tiers du nombre de BOP centraux.

2 - En ce qui concerne l'organisation territoriale et le découpage des BOP déconcentrés, le niveau régional s'impose très nettement comme le degré de déconcentration de droit commun, puisque plus de 60% sont institués au niveau régional. Avec 30% des BOP déconcentrés, l'échelon départemental continue de tenir une place importante pour de nombreux programmes : c'est notamment le cas pour les préfectures, mais aussi pour le réseau de la DGCP. Les BOP interrégionaux représentent, avec moins de 10%, une part très minoritaire : cette formule a notamment été retenue pour les affaires maritimes, dont les BOP suivent les littoraux maritimes, et pour les douanes.

Les chefs de service déconcentrés sont, selon le réseau concerné, responsables d'un nombre très variable de BOP. Dans le cas le plus extrême, les DRASS sont responsables de sept BOP et unités opérationnelles relevant de 9 programmes, tandis que les DDASS sont UO de 6 programmes. Cette cartographie « luxuriante », pour reprendre la formulation de l'IGAS, tend à décalquer l'organisation administrative des ministères sociaux et mais multiplie, au prix d'une lourdeur certaine, les « dialogues de gestion ».

3 - En instituant une gestion par programmes non fongibles entre eux, la LOLF met en place une logique plutôt verticale, qui pourrait, le

cas échéant, s'opposer à la logique « territoriale », c'est à dire horizontale, promue par ailleurs par l'Etat pour la réforme administrative et organisée autour du préfet, ou encore aux logiques « sectorielles » ou « interministérielles », qui découlent généralement de l'application de « plans nationaux ».

Plusieurs risques ou difficultés peuvent, d'ores et déjà, être cités :

- Un risque de déconnexion existe entre le niveau départemental, avec à sa tête le préfet de département, et les niveaux régionaux voire interrégionaux de la majorité des BOP déconcentrés, réclamant la mise en place de mécanismes de correction. Ainsi, les directeurs interrégionaux de la douane participent à la politique de sécurité publique, qui est du domaine de compétence des préfets de département ; il a été convenu entre le ***MINEFI*** et le ministère de l'***intérieur*** d'instituer une conférence annuelle d'évaluation et de programmation en matière de sécurité publique, à l'occasion de laquelle les préfets de département feront valoir aux responsables de programme qui interviennent dans leur département leurs priorités en matière de lutte contre la délinquance ;

- En ce qui concerne la gestion des priorités et la mesure des performances, le « dialogue de gestion » s'établit normalement, au sein d'un programme, entre le responsable de programme et les responsables de BOP et d'UO. Le préfet n'est qu'indirectement associé à ce dialogue de gestion par la procédure d'avis qu'il donne sur les projets de BOP ; là encore, un mécanisme de régulation ou d'arbitrage entre les priorités nationales, exprimées par chaque responsable de programme et déclinées dans le cadre du dialogue de gestion, et les priorités territoriales, exprimées par le préfet, reste à inventer. En l'état, les « contrepoids » territoriaux à la logique verticale de la LOLF (PITE, PASER, PASED) demeurent modestes : le programme I*nterventions territoriales de l'Etat* (PITE) qui vise à conduire des actions communes à plusieurs ministères pour répondre à des problématiques spécifiques à un territoire donné est très peu doté et ne concerne que 8 actions (voir supra) ; les projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) et en département (PASED) qui visent à définir les priorités locales de l'Etat et qui sont pilotés par les préfets peinent à imposer leur logique transversale à la logique verticale des programmes de la LOLF. Il est d'ailleurs à relever que les avis défavorables des préfets sur les projets de BOP ne lient pas les responsables de programme.

- Les conditions dans lesquelles la logique de performance au niveau territorial sera compatible et s'articulera, en particulier dans le domaine social, avec les très nombreux plans transversaux et souvent interministériels lancés par le gouvernement, reste à définir. Ainsi, en Bourgogne, le plan régional de santé publique synthétise pas moins de

20 plans de santé publique comme, par exemple, le « plan Alzheimer », le « plan cancer », le « plan interministériel relatif à la prévention des troubles de l'apprentissage du langage chez l'enfant », le « plan MILDT », le « plan santé au travail », le « plan de prévention du suicide », le « programme de lutte contre l'hépatite C », le « programme de santé scolaire », etc

3 - La ventilation des crédits et des effectifs dans les BOP

a) La grande dispersion des crédits

En ce qui concerne la répartition des crédits et des effectifs, la maquette 2006 fait apparaître une très grande dispersion. A titre d'exemple, les BOP régionaux du programme *Contrôle et prévention des risques industriels*, qui incluent le réseau des DRIRE, varient de 5 M€ à 30 M€, pour des effectifs s'échelonnant de 60 personnes (Limousin) à 350 (Rhône-Alpes). Les BOP locaux du programme *Accès au droit et à la justice*, institués pour chaque cour d'appel, ont des crédits globaux ne dépassant pas 5 M€ et des effectifs variant, selon les cas, de 1 à 80 ETP. Une disproportion existe entre le nombre de BOP des programmes de la mission *Travail et Emploi* (près de 140 au total) et le montant des CP mis en place dans ces BOP territoriaux (moins de 10% des CP de la mission).

Or, le « guide pratique » du PLF 2006 indiquait que « *le choix du niveau de BOP correspond au double impératif de déconcentrer les décisions de gestion au plus près des réalités des territoires tout en atteignant la taille critique (masse financière, effectifs) nécessaire au pilotage efficace des politiques de l'Etat à l'échelle locale* ». Ce document n'indiquait cependant pas quelle pouvait être cette « taille critique », ni comment elle était calculée ; la Cour a pu constater que cette notion n'avait pas encore été précisée. Les directions du ***MINEFI*** estiment de façon empirique à environ 200 ETP la masse critique d'un BOP en matière de personnel, en deçà de laquelle il n'est pas possible de faire jouer de façon satisfaisante la fongibilité asymétrique ; il n'y aurait pas encore de notion de « masse critique » pour les crédits de paiement.

Même si la fongibilité n'est pas un objectif en soi et qu'elle n'a vocation à jouer que lorsqu'il y a dans les programmes matière à arbitrage[30], la constitution de BOP dont la surface budgétaire est trop réduite peut rigidifier les conditions de l'exécution budgétaire.

RECOMMANDATION: La Cour recommande, à partir des premiers retours d'expérience de la gestion 2006, de chercher à apprécier

[30] voir infra.

en fonction de la nature des crédits des programmes en cause, la notion de « masse critique » d'un BOP, tant en ETP qu'en crédits de paiement, et d'en tirer des conséquences sur la cartographie des BOP en 2007 pour positionner les budgets opérationnels à des niveaux qui garantissent une certaine surface financière.

b) La répartition des emplois et de la masse salariale

S'agissant de la gestion des emplois et de la masse salariale, la LOLF suscite de nombreuses interrogations.

1 - Le mode de construction des programmes soutien pose la question des modalités de rattachement des crédits de personnel et, par voie de conséquence, celle de la gestion des ressources humaines. La Cour constatait ainsi l'an passé des pratiques très différentes : ventilation directe des crédits de personnel entre les programmes opérationnels ou rattachement d'un volume important de crédits de personnel à des programmes soutien ou à des programmes spécifiques.

Ce rattachement peut se justifier lorsque les services sont polyvalents. Une première typologie[31] montre que 20% des programmes sont mis en œuvre par un réseau de services déconcentrés qui leur est exclusivement dédié. C'est, par exemple, le cas du réseau de la police nationale, ou encore de celui de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans ce cas, les crédits de personnel peuvent être rattachés aux programmes « opérationnels ». En revanche, dans près de la moitié des cas, les programmes sont mis en œuvre par des services dits « polyvalents » ou partagés. En ce cas, il est plus difficile de répartir les crédits entre programmes opérationnels.

Le choix de ventilation des personnels dans les programmes par les ministères tiennent compte du fonctionnement concret de leurs réseaux. Cependant, dans certains cas, la répartition de l'ensemble des effectifs dans un seul programme soutien, empêche de faire jouer la fongibilité asymétrique, puisque les crédits de personnel et les autres se trouvent de ce fait dans des programmes différents.

C'est le cas par exemple au ministère de l'équipement où le programme « conduite et pilotage des politiques d'équipement » rassemble 96 % du personnel de la mission. Le ministère de l'équipement explique cette organisation par la difficulté à gérer plusieurs masses salariales par programme, de petite dimension dans les services déconcentrés, en raison du nombre de programme auxquels ces services

[31] Établie par la DRB pour le « forum des responsables de programme » en novembre 2005.

contribuent et par le transfert prochain de 20 000 agents aux départements.

Recommandation : S'il est vrai que le départ d'un effectif très important est susceptible de changer assez fondamentalement les données à traiter dans un avenir proche, la Cour recommande néanmoins que le ministère de l'équipement revienne à l'affectation des emplois par programme dès que la décentralisation aura produit ses effets.

2 - Il n'est pas certain que, compte tenu du mode de construction des BOP et des règles en vigueur dans la fonction publique, la fongibilité asymétrique, innovation de la LOLF, joue de façon très substantielle, au moins dans les premières années. La baisse des effectifs réels constatée dans certains ministères, la taille réduite des effectifs au sein des BOP ou encore les dispositifs d'allocation des primes fixés au niveau national tendent à neutraliser le système. La plupart des ministères considèrent, par conséquent, que la fongibilité asymétrique est un objectif « à terme » et, comme l'indique fort justement le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'« un dialogue social nourri et beaucoup de pédagogie au sein des établissements semblent encore nécessaires pour avancer dans cette direction ».

c) Les BOP soulevant des difficultés

Certains BOP sont en fait destinés à recevoir des subventions « fléchées », ce qui permet que ces crédits échappent à toute fongibilité asymétrique, ce qui contourne l'esprit de la LOLF : les dotations des BOP concernés se trouvent en quelque sorte « sanctuarisées ». Le cas a notamment été rencontré au ministère de l'***agriculture***, mais aussi à celui de l'***emploi, de la cohésion sociale et du logement***.

Par ailleurs, certains BOP ont fait l'objet d'avis défavorables de la part des préfets, les crédits de paiement inscrits étant insuffisants au regard des engagements de l'Etat. La quasi-totalité des avis des préfets sur les BOP des programmes relevant du ministère de la Santé et des solidarités mentionne l'insuffisance notoire de crédits sur les dépenses d'intervention de plusieurs programmes.

4 - La mise en place de réserves

La mise en œuvre de la LOLF repose sur la responsabilisation des gestionnaires, qui, en contrepartie d'une plus grande liberté de gestion, s'engagent sur des objectifs de performance dont ils sont appelés à rendre compte périodiquement. Cette liberté des gestionnaires doit cependant

être conciliable avec le respect des grands équilibres financiers, ce qui implique de pouvoir appliquer des mesures de régulation en cas d'accentuation du déficit public ou, le cas échéant, de pouvoir débloquer rapidement des crédits au niveau de chaque ministère ou de chaque responsable de programme pour faire face à des aléas en gestion.

L'examen de la mise en place des crédits pour 2006 montre que plusieurs mécanismes aux finalités différentes tendent à se superposer, au risque de multiplier le nombre de « réserves » budgétaires et de perturber la mise en place de la LOLF, notamment dans son volet « performances ».

1 - Le premier mécanisme de mise en réserve de crédits, qui s'inscrit dans le cadre de la régulation, découle de l'application stricte de l'article 51 modifié de la LOLF. La LFI 2006 prévoit en effet un objectif de mise en réserve de 0,1% des crédits sur le titre II et de 5% des crédits sur les autres titres. Concrètement, cette mise en réserve des crédits dans le système d'information financière de l'Etat a pu prendre deux formes : l'abondement d'une ligne particulière d'un BOP ou la mise en réserve, au niveau du programme, du volant de crédits de paiement correspondant. Les engagements des gestionnaires au titre du volet performance portent sur une enveloppe de crédits de programme minorés de ces montants mis en réserve.

2 - En sus de cette mise en réserve de crédits pour régulation, certains ministères ou certains responsables de programme ont pu choisir, au moment de l'élaboration de la PBI, de constituer une «réserve pour aléas» par programme. A titre d'exemple, le programme Développement des entreprises a constitué une réserve correspondant à 1 % des crédits ouverts en LFI. Certaines réserves de ce type auraient également été constituées au niveau du BOP, voire de l'UO, créant ainsi un mécanisme de « réserves » en cascade, peu conforme à la logique de la LOLF, notamment à son volet « performances ». La situation semble assez contrastée d'un ministère à l'autre, mais aucun recensement ou bilan n'a encore été tiré de cette pratique.

3 - Enfin, le rythme de délégation de crédits, dans les BOP centraux mais surtout dans les BOP déconcentrés pourrait constituer un troisième mécanisme de maîtrise de la dépense. Les chartes de gestion par programme devraient, dans ce domaine afficher une règle de gestion claire sous peine de risquer de dénaturer l'esprit de la LOLF qui est de responsabiliser les gestionnaires.

RECOMMANDATION : La Cour recommande qu'un bilan soit tiré des différents mécanismes de mise en réserve des crédits. Ce bilan permettrait, en ce qui concerne la régulation, de s'assurer de la fiabilité de

la méthode conduisant à mettre un taux de crédits en réserve et, en ce qui concerne les autres pratiques, de dresser un état des lieux en matière de gestion infra-annuelle des crédits.

C - La performance

En 2005, la Cour avait procédé à une analyse de l'ensemble des avant-projets de performance joints au PLF 2005. Concernant les objectifs, avait ainsi été soulignée la nécessité de privilégier des objectifs clairement et précisément formulés et hiérarchisés, de faire en sorte que les objectifs couvrent l'ensemble du programme et que certains champs sensibles de l'action publique ne soient pas omis, enfin, de renforcer les objectifs d'efficience.

S'agissant des indicateurs, la Cour avait relevé le faible nombre des indicateurs d'efficience et le nombre trop important des indicateurs « de contexte »[32]. Ceux-ci, s'ils peuvent être utiles pour compléter et aider à interpréter les indicateurs d'efficacité ou d'efficience, ne peuvent s'y substituer, dans la mesure où ils ne peuvent constituer des cibles d'action pour l'administration.

La Cour encourageait par ailleurs les ministères à privilégier le choix d'indicateurs comparables entre eux (notamment pour les indicateurs d'efficience et surtout les indicateurs des programmes d'une même mission). Enfin, elle appelait l'attention sur la possibilité d'écarts dans l'interprétation de certains indicateurs (indicateurs reposant sur la moyenne de plusieurs autres par exemple) ou de difficultés concernant la collecte et l'interprétation des données (enquêtes de satisfaction par exemple). L'examen du PLF 2006 par la Cour montre que des améliorations ont été apportées, même s'il subsiste encore d'importantes lacunes.

1 - Un dispositif de mesure de la performance plus complet et plus pertinent

Une « feuille de route » établie par le comité de pilotage des DAF en juillet 2005 prévoyait pour le second semestre 2005 la mise en place des outils de mesure de la performance, la formalisation des processus de renseignement des indicateurs de performance et la création de cellules de contrôle de gestion.

[32] Indicateurs qui reflètent l'évolution du contexte propre à une action et dont l'évolution dépend en tout ou partie de facteurs extérieurs à l'administration.

Les objectifs et indicateurs associés au PLF pour 2006 ont une signification accrue, par rapport à l'exercice « en blanc » de 2005. L'exercice 2006 est en effet le premier pour lequel la performance devra véritablement être mesurée et donner lieu en 2007 à des rapports annuels de performance (RAP).

Pour être complète, l'appréciation de la Cour devra considérer l'ensemble de cette chaîne, de la fixation des objectifs aux comptes-rendus, ce qui n'est pas encore possible, dans le cadre du présent rapport arrêté en mai 2006, un exercice complet de mesure de la performance n'étant pas encore achevé, et beaucoup d'indicateurs n'étant pas encore alimentés. Mais dès cette année, les observations et critiques prennent un sens nouveau, car elles portent sur des procédures en principe opérationnelles.

a) Des objectifs et des indicateurs pour presque tous les programmes

1 - Tous les programmes, sauf dix, sont désormais dotés d'objectifs et d'indicateurs dans le PLF 2006. Parmi les dix programmes sans objectifs et indicateurs, certains d'entre eux recouvrent une activité ou des politiques qui sont mises en œuvre de manière automatique et contrainte, sans marges de manœuvre des responsables de programmes ; c'est le cas pour le programme *Concours financiers aux régions*. D'autres correspondent à des politiques en extinction, pour lesquelles il n'y a pas lieu de définir des objectifs de performance (cas des programmes *Majoration de rentes*, et *Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales* qui disparaîtront en 2007).

2 - Le nombre d'objectifs et d'indicateurs a légèrement baissé par rapport à 2005, signe d'une plus grande sélectivité.

Nombre total d'objectifs et d'indicateurs dans les PLF 2005 et 2006 (budget général)

	2005	**2006**
Nombre d'objectifs	674	629
Nombre moyen d'objectifs par programme (comportant des objectifs)	5,7	5
Nombre d'indicateurs	1 328	1 284
Nombre moyen d'indicateurs par objectif	2	2

Source : DGME

b) Des objectifs et des indicateurs plus pertinents

Le travail réalisé par les ministères pour le PLF 2006, s'il reste inégal, traduit un progrès dans l'appropriation par les administrations

centrales des ministères de la méthodologie de construction des objectifs et des indicateurs. En particulier, des efforts ont été réalisés pour répondre aux critiques du Parlement et de la Cour, qui ont conduit à :

1- supprimer ou modifier la plupart des objectifs et indicateurs qui ne faisaient que décrire l'activité ou les moyens. Par exemple, l'indicateur « Contributions françaises aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement » a été retiré du programme *Solidarité à l'égard des pays en développemen*t et l'indicateur « Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux en cours d'élaboration ou approuvés » a été supprimé du programme *Gestion des milieux et biodiversité.*

2- supprimer ou modifier des objectifs et indicateurs ne dépendant pas, pour l'essentiel, de l'action du responsable de programme concerné. Par exemple, l'indicateur « émissions françaises de gaz à effet de serre » a été retiré du programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*, et l'objectif « renforcer la cohésion sociale par une réduction de la pauvreté et de la précarité » supprimé du programme *Politiques en faveur de l'inclusion sociale* (mais repris dans le document de politique transversale.

3- retirer les objectifs et indicateurs ne portant pas essentiellement sur des crédits du budget de l'Etat, notamment ceux relatifs des ressources provenant de la sécurité sociale, pour lesquels la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi de la performance est en cours, en application de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale adoptée le 2 août 2005. Corrélativement, un recentrage des objectifs et indicateurs sur les crédits budgétaires inscrits au programme a été recherché, lorsque cela était nécessaire (exemple du programme *Offre de soins et qualité du système de soins*).

4- rechercher une meilleure harmonisation des objectifs et indicateurs d'une même mission ou de programmes ayant des finalités similaires :

- à titre d'exemple, des indicateurs identiques ont été définis pour les programmes *Gendarmerie nationale* et *Police nationale* : taux d'intervention réalisées dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen, taux d'élucidation de la délinquance de voie publique ; de même, des indicateurs identiques ont été définis pour plusieurs programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* : production scientifique (part pour chaque programme des publications de référence internationale dans la production scientifique, avec des déclinaisons selon le champ de référence (publications françaises, de l'UE, du monde) ; reconnaissance

scientifique (indice de citation à deux ans des publications du programme);

- des indicateurs identiques ont également été définis pour certains programmes de conduite et de pilotage des politiques, par exemple des indicateurs portant sur les délais d'élaboration de textes d'application de lois ou de transposition de directives dans les programmes *Soutien des politiques de la défense*, *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable*, *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, *Conduite et pilotage des politiques sanitaires et sociales*.

2 - Des progrès restent encore à accomplir

Si des progrès ont été réalisés par rapport aux avant-projets annuels de performance produits en 2004, d'importantes difficultés de conception et de mise en œuvre subsistent. Les efforts des administrations ont en effet prioritairement porté en 2005 sur les mécanismes purement budgétaires et non sur le système de mesure des performances qui demeure largement perfectible.

a) La persistance de lacunes

En dépit des progrès réalisés, des lacunes demeurent dans le dispositif de mesure la performance de l'Etat.

1 - les programmes ne peuvent rendre compte des politiques débudgétisées. Ainsi, les crédits correspondant aux compensations générales d'exonérations de cotisations sociales (estimés à 18,9 Md€ pour 2006) sortent à nouveau du budget de l'État où ils avaient été réintroduits en 2004 après la suppression du FOREC[33]. Ces transferts aux régimes sociaux font désormais l'objet d'une affectation d'impôts et taxes aux régimes de sécurité sociale concernés et sont de fait exclus de la démarche de performance de l'Etat. Cette débudgétisation vide de la quasi-totalité de ses crédits le programme *Développement de l'emploi* et prive la mission *Travail et emplo*i des deux tiers de ses crédits. L'objectif « favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés » est conservé mais il n'est plus accompagné que d'un seul indicateur très partiel sur le « développement de l'emploi dans le secteur de la restauration ». Ainsi, alors que ces dépenses étaient intégrées en 2005 dans le dispositif de performance, leur débudgétisation met fin à

[33] La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 a supprimé le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) et réintégré dans le budget la charge correspondante.

cette tentative de mesure des résultats alors même que leur efficacité est précisément très contestée.

2 - dans certains cas, des aspects essentiels du programme ou des actions entières ne sont pas intégrés dans le dispositif de mesure de la performance et échappent à l'évaluation. Par exemple, l'action « Aide sociale aux élèves », qui représente 20 % des crédits du programme *Enseignement technique agricole* n'est pas assortie d'indicateur. De même, nombre d'actions « soutien » ne sont couvertes par aucun indicateur ; c'est le cas, par exemple, de l'action « soutien » du programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. L'absence d'indicateurs sur les actions soutien répond souvent à un souci de sélectivité et de réduction du nombre d'indicateurs. Elle ne doit pas néanmoins priver les programmes où l'efficience des fonctions support est problématique.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que le dispositif de mesure de la performance couvre effectivement l'ensemble des actions des programmes y compris les actions « soutien » lorsque l'efficience des fonctions support n'est pas mesurée dans les autres indicateurs.

b) Beaucoup d'indicateurs encore non renseignés[34]

Le nombre d'indicateurs renseignés a fortement progressé depuis 2005 où seuls 36 % des indicateurs étaient dotés d'une valeur au moins, en prévision ou en réalisation. Aujourd'hui 87 % des indicateurs sont dotés d'au moins une valeur.

	Budget général	**Budgets annexes**	**Comptes spéciaux**	**Total**
Indicateurs renseignés (au moins une valeur en prévision ou en réalisation)	1 118 (87%)	42 (100%)	70 (97%)	1 230 (88%)
Nombre d'indicateurs ne comportant aucune valeur	166 (13%)	0	2 (3%)	168 (12%)
Nombre d'indicateurs comportant des valeurs seulement pour le passé	58 (4,5%)	0	3 (4%)	61 (4%)
Nombre d'indicateurs comportant des valeurs en prévision (2006 et/ou année cible)	1 060 (82%)	39 (93%)	67 (93%)	1 166 (83%)
Nombre d'indicateurs comportant des valeurs en	870 (68%)	30 (71%)	49 (68%)	949 (68%)

[34] On dit qu'un indicateur est « renseigné" lorsqu'il est assorti dans le projet annuel de performance de valeurs chiffrées en réalisation, en prévision ou en cible. Ceci ne préjuge pas de son « alimentation », c'est-à-dire de l'existence d'un système d'information et de contrôle de gestion propre à fournir les données chiffrées.

prévision (2006 et année cible)				

Source : DGME

Cependant, l'évaluation du degré de pertinence des cibles de résultats fixées est encore délicate, les indicateurs étant la plupart du temps nouveaux, beaucoup n'étant pas encore alimentés.

Par ailleurs, le taux de renseignement reste très hétérogène d'un programme à l'autre. Le ministère de la ***santé*** par exemple est l'un des ministères les plus mal classés en matière de renseignement des indicateurs : 47 % des indicateurs seulement sont renseignés (avec des valeurs en prévision, pour 2006 et/ou une année cible).

Enfin, un indicateur peut être considéré comme renseigné parce qu'il est par exemple assorti d'une valeur cible, sans être pour autant alimenté par un système fiable de contrôle de gestion et de remontée d'information. Dans ce cas, la valeur indiquée en cible peut relever du simple affichage[35]. Dans le programme *Handicap et dépendance* par exemple, 12 indicateurs sont proposés. Sur ce total, seuls 4 sont assortis d'une cible pour 2007, 2008 ou 2009 et sont considérés à ce titre comme renseignés. Cependant, un seul de ces indicateurs est effectivement alimenté et assorti à la fois d'une cible et de valeurs en réalisation.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que l'ensemble des indicateurs de résultat présentés dans les PAP du PLF pour 2007 soient assortis de valeurs chiffrées en réalisation, en prévision et en cible, et que la fixation de ces dernières soit argumentée.

c) Une faible progression des objectifs et indicateurs de qualité de service et d'efficience

1- Les indicateurs de qualité de service

Le nombre d'indicateurs de qualité de service a légèrement baissé (227 en 2006 contre 235 en 2005), mais la part de ce type d'indicateur dans l'ensemble des indicateurs est restée stable (18 %)[36].

Certains indicateurs de qualité de service ont disparu. C'est le cas par exemple au sein du programme *Accès et retour à l'emploi*, où les indicateurs « proportion de demandeurs d'emploi satisfaits du service de

[35] La question de l'alimentation des indicateurs est traitée infra (III. A – Les systèmes d'information).

[36] Il faut relever que, par convention, lorsqu'un indicateur peut être qualifié tant d'indicateur de qualité que d'indicateur d'efficacité, il est classé par la DGME dans cette deuxième catégorie.

l'ANPE » et « taux de satisfaction des publics les plus fragiles usagers de l'ANPE » ont été supprimés. L'absence de ce type d'indicateurs est particulièrement regrettable dans certains programmes des missions Enseignement supérieur et recherche universitaire, Enseignement scolaire, et des programmes « enseignement supérieur et recherche agricole » et « enseignement technique agricole ».

2- Les indicateurs d'efficience

Suite aux recommandations de la Cour et du Parlement, certains indicateurs d'efficience ont été ajoutés.

Dans le programme « Transports terrestres et maritimes », les indicateurs « évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par rapport aux prévisions » et « coût kilométrique moyen des opérations d'entretien (rémunération acquittée par RFF/périmètre de voies et installations faisant l'objet d'opérations d'entretien) » ont été retenus. Dans le programme « Enseignement scolaire public du second degré », ont été ajoutés un indicateur mesurant la « part du potentiel d'enseignement consacrée à l'activité d'enseignement en classe (ou groupe) », ainsi qu'un indicateur mesurant le « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absences d'enseignants …) ».

Néanmoins, ces ajouts restent rares et les indicateurs d'efficience restent trop peu développés comme en témoigne la vue globale suivante (portant sur le budget général) :

	PLF 2005		**PLF 2006**	
	Nombre	**Pourcentage**	**Nombre**	**Pourcentage**
Efficacité socio-économique	**524**	**39 %**	**699**	**54%**
Qualité de service	**235**	**18 %**	**227**	**18%**
Efficience de la gestion	**332**	**25 %**	**358**	**28%**
Activité, moyen, contexte ou lointain[37]	**237**	**18 %**	**Il subsiste quelques indicateurs de ce type.**	

Source : DGME

Comme le fait remarquer le CIAP dans les conclusions établies à la suite d'un deuxième cycle d'audit sur les programmes de septembre 2005, « *l'absence souvent constatée d'objectifs d'efficience est à mettre au compte de la vision de la LOLF comprise comme un exercice budgétaire*

[37] Indicateurs dont l'évolution échappent en grande partie au contrôle et à l'action de l'Etat.

et non comme le vecteur de l'amélioration de la gestion publique. Cela est d'autant plus frappant lorsque l'absence ou le faible nombre d'objectifs d'efficience sont constatés (…) dans les programmes soutien ».

Recommandation :

La Cour recommande un renforcement des indicateurs d'efficience, seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics et des indicateurs de qualité de service.

d) La persistance d'indicateurs « lointains »

Des difficultés méthodologiques subsistent quant à la définition de la performance de l'Etat. Certains PAP s'attachent en effet à mesurer la performance de politiques publiques prises globalement qu'elles soient menées ou non avec des crédits de l'Etat ; c'est le cas par exemple du programme « handicap et dépendance » qui fixe des objectifs et des indicateurs pour des actions qui relèvent désormais des maisons départementales des personnes handicapées et qui ne sont financées que partiellement par l'Etat. A contrario, certains programmes ont été recentrés sur les crédits d'Etat[38].

Par ailleurs, certains indicateurs restent mal adaptés à la mesure de la performance de l'Etat car ils peuvent enregistrer de fortes variations résultant de causes exogènes. Par exemple, pour le programme « transports terrestres et maritimes », objectif « améliorer l'entretien et la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres, portuaires, fluviales et maritimes », un des indicateurs retenu est « l'évolution du trafic des terminaux portuaires sous convention » : il sera difficile de faire le lien entre les valeurs qu'il prendra et les moyens et l'action de l'Etat tant il sera influencé par le contexte économique général à l'échelle mondiale.

Comme le souligne le CIAP, « la réflexion stratégique peine à se distancier de ce vers quoi la politique doit tendre pour se concentrer sur ce que les services de l'Etat peuvent réellement faire par voie directe ou par la voie d'opérateurs ».

La Cour recommande le choix d'indicateurs directement corrélés à l'action des services de l'Etat.

[38] Voir l'exemple du programme « offre de soins et qualité du système de soins », supra.

e) Des indicateurs à harmoniser

La valeur d'un indicateur prise de façon isolée est difficilement utilisable ou interprétable faute de points de comparaison. Le caractère nouveau des indicateurs prive le plus souvent les ministères de points de comparaison dans le temps.

Des comparaisons entre services sont également à rechercher. C'est pourquoi, le développement d'indicateurs communs à plusieurs programmes (notamment pour les indicateurs d'efficience) qui permettent de comparer les résultats entre services et à plusieurs budgets opérationnels de programme déconcentrés qui permettent de comparer les performances de différents services déconcentrés agissant au titre d'un même programme est important même s'il ne faut pas méconnaître les difficultés et les limites de telles comparaisons.

f) Une déclinaison inachevée des objectifs et indicateurs au niveau déconcentré

La définition des objectifs et des indicateurs est en général restée l'affaire des administrations centrales.

L'appréciation de la performance est très souvent lacunaire voire absente dans les BOP, ce qui nourrit des inquiétudes sur la capacité des administrations à décliner le dispositif, en particulier au niveau local.

La mesure de la performance demeure loin d'être acquise dans la plupart des programmes. A titre d'exemple, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, « la performance au niveau déconcentré restera très sommaire en 2006 » et dans de nombreux cas, les modalités de construction et de calcul des indicateurs, ou les modalités de recueil des informations à la source de l'indicateur restent à définir. Dans les faits, les responsables de BOP ne s'engageront pas ou peu en 2006 sur des objectifs puisque ceux-ci n'ont pas encore fait l'objet d'un dialogue de gestion approfondi.

g) Une déclinaison balbutiante au niveau des organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat

1-La liste des « opérateurs »

La mise en œuvre de certains programmes ou de certaines actions dépend en grande partie d'organismes extérieurs à l'Etat.

Une partie de ces organismes, mais une partie seulement, a été identifiée sous le terme « d'opérateurs » par le MINEFI qui a défini une

liste des opérateurs de l'Etat, à partir des critères de la norme n°7 relative aux immobilisations financières de l'Etat[39] et d'autres considérations plus budgétaires en concertation avec les ministères.

La circulaire du 5 octobre 2004 sur le périmètre des opérateurs de l'Etat indique que « le classement dans le périmètre des opérateurs a quatre conséquences :

- l'imputation des subventions de fonctionnement ou de maintenance dans le titre « subventions pour charges de service public »[40],

- la contribution à la performance,

- la consolidation des emplois à titre indicatif dans les PAP,

- et ultérieurement une consolidation comptable ».

Le concept d'opérateur et ses implications ne sont cependant pas définis dans la LOLF et relèvent pour l'instant d'un simple encadrement par circulaires.

La liste recense au total plus de 780 « opérateurs » aux statuts très divers (EPA, EPST, EPIC, GIP, associations…) intervenant au titre de 75 programmes. Leur contribution aux différents programmes peut être marginale (exemple : institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (IFCASS) dont la subvention représente 0,16% des crédits du programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale ») ou au contraire tout à fait prééminente (les versements au Fonds CMU représentent 53 % des crédits du programme « protection maladie complémentaire »).

Si cette liste apparaît très longue et si elle regroupe des opérateurs dont la contribution aux programmes est tout à fait limitée, elle exclut pour l'instant certains organismes dont la place dans certains programmes

---

[39] Cette norme définit la notion d'opérateur dans une optique de consolidation comptable avec trois critères cumulatifs : appartenance de l'entité au secteur non-marchand ; activité étroitement encadrée par l'Etat et entité contrôlée.

[40] Si un opérateur ne reçoit pas forcément de subvention pour charge de service public (il peut ne recevoir par exemple que des crédits d'intervention), la norme n° 2 dispose que « les subventions pour charges de service public correspondent aux versements effectués par l'Etat aux opérateurs afin de couvrir leurs propres charges de fonctionnement, engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'Etat mais que ce dernier leur a confiées, et dont il conserve le contrôle. Ces versements ont pour contrepartie la réalisation des missions confiées par l'Etat. ». Cette rédaction et celle de la circulaire laissent supposer que seuls les versements à des organismes qualifiés d'opérateurs peuvent être considérés comme des subventions pour charges de service public.

est significative (notamment les organismes de Sécurité sociale ou l'Unédic qui gèrent pour le compte de l'Etat des prestations) mais qui ne répondent pas aux critères (notamment à celui d'entités contrôlées). Cette exclusion ne doit pas conduire certaines administrations à ne pas associer les organismes en question à la démarche de performance. Certains de ces organismes sont associés à la démarche de performance[41], d'autres non.

Il conviendrait de faire une distinction entre les gestionnaires des politiques de l'Etat et les opérateurs de la norme n°7. Ces derniers représentent des démembrements de l'Etat qu'il convient de prendre en compte dans la gestion des politiques de moyens par celui-ci, en matière de personnel par exemple. Cependant, ce n'est pas le cas d'autres gestionnaires dont la gestion échappe totalement à une décision de l'Etat qui souvent rémunère leurs services ou en couvre forfaitairement le coût (intervention de l'Unédic par exemple dans la gestion de certaines mesures de la politique de l'emploi).

L'intégration à la démarche de performance des gestionnaires des politiques de l'Etat doit donc revêtir des modalités variables qui restent encore largement à définir.

RECOMMANDATION : La Cour recommande une actualisation interministérielle de la liste des opérateurs.

RECOMMANDATION : La Cour recommande que les organismes jouant un rôle déterminant dans la mise en œuvre des programmes de l'Etat soient intégrés à la démarche de performance indépendamment de leur inscription ou non sur la liste des opérateurs. Cette intégration doit se faire selon des modalités différentes en fonction du statut de l'organisme : elle peut ne porter que sur la déclinaison des objectifs généraux d'une politique ou également, dans le cas d'organismes sous contrôle de l'Etat, sur la gestion et les moyens de fonctionnement.

2- Le pilotage par la performance des organismes participant à la mise en oeuvre des politiques de l'Etat

L'association à la démarche de performance des organismes participant à la mise en oeuvre des politiques de l'Etat est encore balbutiante.

Dans beaucoup de ministères, elle n'a pas été précédée d'une réflexion d'ensemble sur le pilotage de ces organismes, sur la définition de leurs missions, sur leur mode d'organisation et sur les moyens qui leur sont alloués.

[41] C'est le cas par exemple de l'office Franco-allemand de la Jeunesse.

Les difficultés rencontrées ont été les mêmes pour de nombreux ministères : difficulté à penser l'activité de ces structures en termes d'objectifs et d'indicateurs, et difficulté à couvrir dans le PAP la part de leur activité en rapport avec le programme surtout lorsque de nombreux organismes dont la contribution est plus ou moins importante sont rattachés au même programme.

L'exercice est plus difficile encore lorsque l'autorité chargée de la tutelle est distincte du responsable de programme auquel est rattachée la structure[42].

La définition des objectifs et des indicateurs des PAP n'a, le plus fréquemment, pas fait l'objet de discussion approfondie avec les organismes. Dans certains cas, la fixation de tels objectifs s'est faite très rapidement et aboutit à une situation où l'objectif n'est ni celui du programme ni celui de l'organisme. Ainsi l'objectif n°7 du programme « santé publique et prévention », « améliorer le dépistage organisé du cancer du sein », contient un indicateur « sur la fonction de coordination de l'INCA », sans plus de précisions.

En tout état de cause, ce travail de déclinaison des objectifs et indicateurs doit s'articuler avec les démarches de contractualisation évoquées supra.

RECOMMANDATION : Les contrats passés avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat devraient, outre les engagements mutuellement pris par l'Etat et l'organisme en termes de moyens et de contribution à une politique publique, traduire concrètement la participation des organismes à la démarche de performance instituée par la LOLF. Les PAP et les rapports annuels de performance devraient, en conséquence, porter la trace de cette participation d'une façon plus marquée que les PAP annexés au PLF pour 2006.

3 - La place incertaine des documents de politique transversale

Un autre cas problématique pour la mesure de la performance est celui des politiques par essence transversales qui relèvent au premier chef d'une mission identifiée mais ne se résument pas aux crédits qui y sont inscrits.

Pour retracer ces politiques, a été créée la notion de « document de politique transversale (DPT) », document annexé au projet de loi de

[42] C'est le cas par exemple du Fonds spécial invalidité (FSI) qui figure dans le programme « handicap et dépendance » dont le responsable est le directeur général de l'action sociale alors que la tutelle du fonds relève de la direction de la Sécurité sociale.

finances (PLF) comportant la finalité de la politique menée et l'ensemble des objectifs et indicateurs dont devra rendre compte, suivant des modalités restant à préciser, un ministre chef de file. Sept DPT ont ainsi été présentés dans le PLF pour 2006[43].

La place des DPT dans le dispositif global de performance devra être précisée. Deux logiques sont envisageables : agréger des objectifs et des indicateurs existant dans différents programmes issus de différentes missions sans remettre en cause leur éventuelle hétérogénéité ou travailler à harmoniser les objectifs et les indicateurs entre programmes. Ceci constituerait réellement l'affichage d'une politique « transversale » et non de politiques « parallèles » concourant certes à des finalités communes, mais dont les crédits et les objectifs sont simplement juxtaposés dans un document d'information. Par ailleurs, l'absence de vision transversale peut conduire à la construction de programmes aux objectifs et indicateurs qui peuvent être contradictoires.

A ce stade, les DPT n'ont permis qu'imparfaitement d'harmoniser les objectifs et indicateurs de performance.

Recommandation :

La Cour recommande que les DPT soient l'occasion de mettre en cohérence les objectifs et les indicateurs figurant dans les programmes qui les composent de manière à permettre une vision consolidée de la performance.

III - Les outils de mise en œuvre de la LOLF

A - Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la LOLF requiert des systèmes d'information fiables, permettant aux responsables de gérer leurs ressources mais aussi d'obtenir un suivi et des restitutions au minimum dans trois domaines : la gestion budgétaire et comptable, la gestion des ressources humaines, le suivi de la performance.

La construction d'un système unifié de suivi des imputations budgétaires et comptables est désormais sous mandat exclusif et interministériel de l'AIFE. En revanche, en ce qui concerne les deux autres types de système d'information, pour lesquels l'AIFE n'a pas de

[43] Action extérieure de l'Etat ; Sécurité routière ; Sécurité civile ; Politique française en faveur du développement ; Enseignement supérieur ; Outre-mer ; Inclusion sociale.

mandat ou n'a qu'un mandat partiel (applicatifs de gestion de la paye pour les ressources humaines), la situation est plus défavorable.

Aucun organisme interministériel n'est actuellement en charge de suivre ou de piloter les systèmes d'information dédiés à la performance. En particulier, aucun recensement des systèmes existants ou mis en place n'a encore été réalisé. Ceci peut partiellement s'expliquer par le fait que les objectifs et indicateurs sont très différents d'une mission à l'autre et susceptibles d'être régulièrement modifiés, ce qui requiert une souplesse des systèmes d'information. Une centralisation totale serait inappropriée mais l'absence de contrôle du développement des systèmes d'information dédiés à la performance pose, à l'évidence, des problèmes de fiabilité et d'intégrité des données et risque de se traduire par une multiplication des coûts, chaque ministère ou responsable de programme se dotant de ses logiciels propres sans concertation avec les autres acteurs.

Dans le cas du ministère de la ***défense*** par exemple, la Cour a constaté qu'en l'absence d'un système d'information unifié pour l'ensemble du ministère, les moyens d'alimentation des indicateurs étaient très hétérogènes. Au sein même de la gendarmerie nationale, les unités concernées saisissent les statistiques de délinquance et d'activité dans deux outils différents[44]. Au sein de la marine nationale, les données sont transmises via le système EUTERPE. Pour le programme *Equipement des forces*, les données sont issues du contrôle de gestion des programmes et opérations d'armement et collectées manuellement. Compte tenu de cette hétérogénéité, le ministère de la défense a décidé d'élaborer un système d'information présentant des outils communs permettant notamment de concevoir un « tableau de bord » pour la ministre, le chef d'état major des armées, le directeur général de l'armement, le Secrétaire général pour l'administration et les chefs d'état-major des trois armées.

Or, faute que se dessine toujours nettement la perspective de mise en place de systèmes d'information qui garantissent l'enregistrement exhaustif des données permettant le suivi d'indicateurs de performance consolidés, le risque semble exister d'une discontinuité d'information qui rendrait peu fiables les chiffres présentés dans les PAP et assez vaine toute tentative d'analyser leur évolution.

Dans la plupart des cas, les PAP dont la mise en œuvre dépend de services déconcentrés et de gestionnaires extérieurs sont ainsi privés, faute de déclinaison opérationnelle des objectifs et indicateurs, de leviers d'action. Dans ce contexte, le dispositif se résume à un simple affichage

[44] BB 2000 (Bureautique Brigade) et SDNA (Système d'évaluation des données nationales d'activité pour la gendarmerie mobile et la garde républicaine)

et pourrait aboutir à un fastidieux exercice de remplissage de tableaux sur la base d'informations non vérifiables et non significatives de la contribution de l'organisme aux politiques publiques.

Un projet d'infocentre qui permettrait la remontée vers l'Etat d'informations budgétaires et comptables des opérateurs ayant le statut d'établissements publics nationaux dotés d'un comptable public est en cours d'élaboration.

B – La LOLF et la gestion des ressources humaines

1 - La formation à la LOLF

Selon les préconisations de la DRB/DGME, les formations à la LOLF sont structurées en quatre étapes : sensibilisation aux enjeux et aux concepts, formation aux nouveaux concepts, formation aux métiers, formation aux outils du « palier 2006 ». Dans ce domaine encore, le calendrier dressé par la feuille de route du COPIL était ambitieux, l'essentiel des formations étant programmé à l'automne 2005.

Dans l'ensemble, les formations à la LOLF se sont déroulées comme prévu ; cependant, si la sensibilisation aux enjeux et aux concepts a touché un nombre assez important d'acteurs, le bilan se fait plus modeste au fur et à mesure que les formations se font plus pointues.

Dans beaucoup de ministères, la sensibilisation n'a pas été suffisante pour permettre une appropriation complète du nouveau système par une parte suffisante des agents.

RECOMMANDATION : En particulier, et compte tenu notamment des difficultés citées précédemment, les formations aux outils du Palier 2006 et, plus généralement, à la gestion des BOP, devraient se développer. La prise en compte des inquiétudes exprimées par certains gestionnaires devrait également inciter à multiplier la communication et les formations autour des nouveaux modes de gestion budgétaire.

2 - Vers un renforcement de la fonction de gestion des ressources humaines

Le renforcement de la fonction de gestion des ressources humaines est indissociable de la mise en œuvre de la LOLF. Comme la Cour l'a déjà souligné, les enjeux sont, dans ce domaine, très importants. Pour n'en citer que quelques-uns :

- la responsabilisation des gestionnaires repose sur la qualité et la disponibilité des ressources humaines et l'identification des besoins à moyen et long terme ;

- la mise en œuvre de la LOLF doit être compatible avec les exigences juridiques découlant du statut de la fonction publique ;

- l'allocation et la gestion des ressources humaines doit pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information fiables.

Or, les attentes et interrogations des différents acteurs quant à l'ampleur de leurs marges de manœuvre sont fortes .

Selon l'analyse de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, avec la mise en place de la LOLF, les directions chargées des « ressources humaines » devraient, pour répondre à ces enjeux, se charger de trois fonctions essentielles :

- une fonction de prestataire de service et de pourvoyeur d'information et de conseils pour le compte des responsables de programme, qui s'appuierait notamment sur des systèmes d'information RH adaptés ;

- une fonction de pilotage stratégique, qui identifierait, en liaison avec les ministères, les enjeux en matière de GRH de moyen/long terme et accompagnerait le développement de la GPEEC ;

- une fonction de régulation et d'arbitrage au sein du ministère, permettant notamment l'allocation optimale des moyens entre les programmes et qui soit susceptible d'être mesurée par des indicateurs appropriés. Cette fonction de régulation est également de nature juridique (garantir l'équilibre entre les diverses voies de recrutement prévues par les statuts particuliers par exemple) ;

a) Le développement des SIRH

La réalisation du premier point est intimement liée à la mise en place d'un système interministériel d'information de qualité en matière de ressources humaines. De ce point de vue, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le constat dressé par la DGAFP montre en effet que : « la gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat repose sur de nombreux système d'information concernant les ressources humaines (SIRH), conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. Depuis quelques années, la plupart des départements ministériels se sont lancés dans la refonte ou l'enrichissement de leur SIRH, et ce parfois pour chacune de leurs grandes directions. Or, ces projets sont couteux car la version standard

des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par des développements spécifiques ».

De fait, le « panorama des SIRH en cours ou en projet fin 2005 », réalisé par la DGAFP, est édifiant. A titre d'exemple, pas moins de 13 SIRH ou infocentres sont recensés dans le secteur de l'enseignement et de la recherche. Cinq SIRH et infocentre sont recensés à la défense. En sus des progiciels internes ou spécifiques parfois développés, les progiciels acquis sur le marché varient d'un ministère à l'autre et parfois au sein d'un même ministère.[45]

La constitution d'un noyau de spécifications communes aux différents SIRH de l'Etat, projet actuellement développé par la DGAFP et qui a fait l'objet d'un arbitrage de principe du Premier ministre, permettrait notamment de constituer un socle commun à ces systèmes d'information et de renforcer ainsi leur cohérence et leur interopérabilité. Il s'agit donc, non de développer un système informatique unique, mais un produit informatique commun, construit à partir d'un noyau de fonctionnalités commun à tous les SIRH. En outre, un infocentre sera constitué pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques.

RECOMMANDATION : La Cour recommande de développer une approche interministérielle en matière de système d'information des ressources humaines afin, notamment, de réduire les coûts de gestion et de fiabiliser le traitement et la collecte des données.

b) L'émergence d'une GPEEC dans les ministères

Le pilotage stratégique requiert de disposer d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). A ce titre, le ministre de la Fonction publique a annoncé, le 14 novembre 2005, la mise en place par chaque ministère d'un « schéma stratégique d'évolution de sa gestion des ressources humaines ». Ce schéma serait organisé autour de six thèmes communs à l'ensemble des services de l'Etat : l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, de un an à cinq ans ; la poursuite de la déconcentration, qui suppose « une rénovation profonde du dialogue social » ; la mise en œuvre d'une politique de fusion des corps ; les processus de recrutement et de mobilité, en donnant une impulsion nouvelle à la mobilité et à la promotion interne ; les processus de gestion

[45] La cartographie fait ainsi apparaître des logiciels développés par HR-access, d'autres par PeopleSoft, d'autres encore par Virtualia ou par SAP.

des carrières, portant notamment sur la promotion des personnels et la formation continue ; les processus de gestion des rémunérations. La Cour suivra avec attention la mise en place de ces schémas stratégiques, dont elle espère qu'elle interviendra rapidement.

c) La mesure de la performance de la fonction RH

Une cartographie des objectifs et indicateurs de RH inscrits dans les PAP du PLF 2006, menée par la DGAFP, montre que, sur les 34 missions du budget général, seules 19 contenaient des programmes dotés d'objectifs et d'indicateurs ayant trait aux ressources humaines. En particulier, certaines missions comme les missions Santé, Sécurité sanitaire ou encore Ville et logement n'ont pas, dans leurs programmes, d'objectifs et d'indicateurs RH. La densité en objectifs et indicateurs RH est également très variable d'une mission à l'autre : si les missions Sport, jeunesse et vie associative, mais aussi Direction de l'action du gouvernement ou encore Enseignement scolaire abritent des programmes contenant un nombre conséquent d'objectifs RH (de quatre à dix selon les cas), certaines missions, comme Recherche et enseignement supérieur ou encore Solidarité et intégration sont plus modestes.

RECOMMANDATION : Dans ce cadre et en adéquation avec la mise en place des schémas stratégiques précités, la Cour recommande d'harmoniser les pratiques et de mettre au point, en vue du prochain PLF, une méthodologie permettant de construire, pour les missions et programmes concernés, des objectifs et des indicateurs communs à tous les programmes concernés permettant d'apprécier la qualité de la fonction « ressources humaines ».

B - Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats ».

Même si le contrôle de gestion dépasse les concepts de la LOLF, il constitue le support à la fois de la démarche de performance et de l'analyse des coûts exigées par cette loi organique.

1 - Des structures identifiées, mais des effectifs réduits et dispersés

Le développement du contrôle de gestion a inégalement progressé au cours de l'année 2005. A la faveur de réformes de structure, certaines administrations centrales ont institué ou confirmé des services chargés explicitement du contrôle de gestion. D'autres ont installé, à côté des services chargés du contrôle de gestion, des responsables « performance », mais le plus souvent, la conception des indicateurs des PAP a été confiée aux cellules existantes en charge du contrôle de gestion. Plusieurs ministères ont prolongé ou actualisé leur plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion initié en 2002. C'est le cas notamment pour les ministères chargés des ***affaires étrangères***, de l'***écologie*** et de la ***culture***.

Si, en règle générale, le contrôle de gestion apparaît dans les organigrammes, son développement n'est que rarement soutenu par des moyens significatifs. La fonction est souvent portée par une mission ou un bureau de la direction en charge des affaires générales ou des affaires financières, par des correspondants ou, plus rarement, des bureaux, dans les directions chargés des politiques publiques et par un correspondant ou un « contrôleur de gestion » dans les services déconcentrés. Les moyens sont toutefois modestes et dispersés. Les effectifs pour chaque entité administrative dépassent rarement deux personnes, à quelques exceptions près. On parle alors de réseau, mais on peut aussi y voir un éclatement des moyens alors que, dans la très grande majorité des cas, les objectifs et les méthodes du contrôle de gestion ne sont pas fixés.

Par ailleurs, on voit apparaître des risques de redondance : dans certains cas, des structures chargées de la performance ont été créées en sus, pour les stricts besoins de la mise en œuvre du volet performance de la LOLF.

Il arrive quelquefois que l'organigramme distingue le service en charge du « dialogue de gestion », d'une part et le service en charge du contrôle de gestion d'autre part. Le « dialogue de gestion » est alors d'ailleurs souvent synonyme de répartition de crédits. S'il peut être légitime de distinguer les fonctions purement budgétaires des fonctions de contrôle de gestion, le risque est que les décisions budgétaires soient prises sans s'appuyer sur les résultats du contrôle de gestion.

Certains départements ministériels ou certaines de leurs composantes ne développent aucune activité de contrôle de gestion identifiée comme telle. C'est notamment le cas des services du ***Premier ministre***, de la délégation interministérielle à la ***ville***, de l'ancien commissariat général du Plan, de l'***enseignement supérieur***.

RECOMMANDATION : Réaffirmer plus fortement l'objectif de développement du contrôle de gestion au sein de l'administration : il s'agit d'acquérir le moyen d'apprécier dans quelle mesure toute action décidée par l'État a bien été mise en œuvre, a produit des résultats et à quel coût elle les a obtenus.

RECOMMANDATION : Constituer une équipe au sein de chaque ministère capable de concevoir le dispositif nécessaire à ses programmes et à ses services, avec leur concours, et qui soit en mesure de constituer une référence pour l'expansion de la culture du pilotage par les résultats à tous les niveaux hiérarchiques.

2 - Un contenu encore fluctuant

a) La prédominance des tâches relatives à la préparation et à l'exécution budgétaire

Tout ce qui peut prendre l'apparence d'un « tableau de bord » est très souvent rangé sans plus de distinction sous la bannière du contrôle de gestion. De fait, actuellement, le « contrôle de gestion » recouvre fréquemment des tâches de préparation budgétaire ou de répartition des crédits qui sont assez traditionnelles, parfois des approches relevant de la comptabilité analytique, des calculs de coûts et, beaucoup plus rarement, des tentatives de mesure du résultat des actions ou des activités de l'administration. Dans ce domaine, les travaux récents sont souvent cantonnés aux indicateurs de la loi de finances pour 2006.

Certes, l'élaboration d'un budget par activité est une démarche traditionnelle de contrôle de gestion, à laquelle la préparation de la loi de finances pourrait s'apparenter, depuis 2006, dans la mesure où les programmes seraient systématiquement des programmes d'actions définis par leurs objectifs, leur coût et leur résultat. Or le contrôle de gestion devrait intervenir en amont de la procédure budgétaire.

b) L'identification des activités et la mesure de leur résultat progressen

Le contrôle de gestion exige une identification claire des activités, des produits qui en sont issus et des coûts associés. L'identification des activités des administrations et de leurs « productions » avance lentement. Les ministères sont dans des situations assez diverses de ce point de vue.

Dans certains ministères, la démarche est assez avancée. Ainsi, le ministère des ***affaires étrangères*** fait reposer la définition et le choix des indicateurs de contrôle de gestion, pour chaque programme, sur une

cartographie des métiers et des activités, en administration centrale et dans le réseau des postes à l'étranger. Le ministère de l'***agriculture*** a, quant à lui, été conduit à identifier les « productions » de ses services, à partir de l'analyse de l'existant, mais il n'existe pas toujours de lien direct entre ces « productions » et les indicateurs des programmes ou des actions du budget.

En revanche, le ministère de l'***économie, des finances et de l'industrie*** n'a que partiellement franchi, en 2005, l'étape importante dans la mise en œuvre du contrôle de gestion qui est celle de l'identification des produits et services de base rendus par le ministère.

Selon les programmes, la situation diffère également. Les responsables des programmes « aide économique et financière au développement » et « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » n'envisagent pas d'identifier à court terme les produits et prestations de services rendus par les directions concernées. En revanche, dans le cadre des programmes « régulation et sécurisation des échanges de biens et de services », « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » des travaux ont été conduits pour identifier les productions et certains « tableaux de bord » constituent de ce point de vue une réelle avancée méthodologique en 2005.

RECOMMANDATION : Mieux préciser les différentes fonctions du contrôle de gestion et leur articulation : segmentation des activités, identification et mesure de leurs produits, calcul de leur coûts, prévision des moyens nécessaires et allocation des ressources ; ces fonctions toutes indispensables pour une bonne gestion publique sont complémentaires. Elles doivent être associées d'une manière équilibrée.

RECOMMANDATION : Engager les administrations à faire l'inventaire des prestations de services qu'elles délivrent, des produits qu'elles élaborent par leurs activités, et asseoir le développement du contrôle de gestion sur l'évaluation de ces productions (volumes, qualité) et sur leur coût.

3 - Un pilotage interministériel réduit en 2005 à la portion congrue

Le pilotage interministériel spécialement conçu pour le développement et la généralisation du contrôle de gestion, qui avait permis la publication par la délégation interministérielle à la réforme de l'État, en 2002, des « éléments de méthodologie » pour le contrôle de gestion dans les administrations de l'État, après avoir décliné en 2003 et 2004, a disparu totalement en 2005.

Toutefois, le compte rendu de la séance du conseil des ministres du 27 juillet 2005 mentionne que « la responsabilisation des gestionnaires publics, introduite par la LOLF, suppose qu'ils disposent des moyens de pilotage adaptés » et que « le ministère chargé du budget et de la réforme de l'État définira et assurera le déploiement d'un système de contrôle de gestion ». La nouvelle direction générale de la modernisation de l'État (DGME) installée au début de l'année 2006, dispose en effet d'un département du contrôle de gestion et du pilotage de la gestion publique. Elle se donne comme premier objectif de rassembler en un réseau les contrôleurs de gestion des ministères.

Au total, la préparation budgétaire et l'allocation des ressources ont été assurées depuis toujours dans les administrations sans que l'on ait recours à l'expression « contrôle de gestion » pour les désigner. Pour un progrès significatif de la gestion publique, il faut surtout qu'elles soient nourries par une information précise sur le résultat de chaque action et sur son coût : c'est là qu'est le cœur d'un dispositif de contrôle de gestion. Obtenir cette information constitue encore une ambition nouvelle aujourd'hui. Il y a lieu de faire un important effort pour la soutenir.

RECOMMANDATION : Reprendre les efforts de normalisation interministérielle, pour fixer le vocabulaire, les concepts centraux et les méthodes du contrôle de gestion dans les administrations de l'État, en tant qu'outil de mesure des résultats et de calcul des coûts.

C - La comptabilité d'analyse de coûts

La loi organique prévoit en son article 27 que l'Etat « *met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». De même, les articles 51 et 54 précisent que l'information du Parlement est à réaliser par une valorisation du coût complet prévisionnel puis constaté des actions, programmes et missions.

1 - La mobilisation des acteurs en 2005

En 2005, les ministères se sont appuyés sur deux guides élaborés par la direction de la réforme budgétaire (DRB) :

1 - Le « guide pratique pour l'élaboration du dossier d'analyse des coûts », édité en décembre 2004, est utile à la présentation des liens entre les actions, des montants et des moyens propres à chaque action et des

schémas de déversement des dépenses et des charges à ventiler. Les documents ainsi rédigés sont annexés aux PAP.

2 - Le document intitulé « analyse du coût des actions et des politiques publiques» complète les précédents supports par diverses méthodes de recensement des activités des agents polyvalents, énonce la nécessité d'un fléchage quantifié des actifs immobilisés par action. Est également rappelée la pertinence d'un rattachement direct aux actions de politique publique des ressources consommées afin de minimiser les dépenses et des charges des structures de soutien devant être ensuite ventilées par convention comptable. Enfin, l'intérêt du recours au coût direct pour le pilotage par les performances et au coût complet en matière de fidélité des moyens réellement utilisés est réaffirmé.

Le coût direct est défini par la direction de la réforme budgétaire comme étant l'agrégation des ressources directement liées à l'activité et du coût d'usage des actifs immobilisés lors de la mise en œuvre des politiques publiques. L'ajout de la quote-part analytique du coût des actions et des programmes de soutien détermine ensuite le coût complet.

Faute d'une impulsion suffisante initiée par les gestionnaires ou les responsables de programmes ou d'actions, l'analyse des coûts reste actuellement une affaire de spécialistes dans de nombreux ministères. En 2005, l'exercice s'est limité au calcul du coût des actions dans le cadre strict de la loi organique.

La répartition des crédits entre les actions selon la logique organisationnelle actuelle ignore encore l'apport potentiel de l'analyse des coûts en matière de pilotage par la performance. La conséquence est une absence quasi systématique de cohérence entre la comptabilité d'analyse des coûts et les indicateurs d'efficience. Le MINEFI explique par exemple l'absence d'intégration des charges des entités de soutien dans le calcul des indicateurs d'efficience par les travaux en cours relatifs à l'identification des produits et des services rendus, alors que les démarches, bien que complémentaires, ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

2 - Les méthodes utilisées et leurs limites

a) Les méthodes et les outils utilisés pour la rédaction des projets annuels de performance

La synthèse des informations fournies par les ministères en 2005, sans que la Cour n'ait pu en vérifier la réalité sur place, montre que les crédits des structures de soutien ont été ventilés sur l'ensemble des actions de politique publique. Cependant, le bilan d'ouverture et donc les

données financières et patrimoniales de l'Etat n'étant pas encore établi, le coût des actions présenté dans les PAP et annexé au PLF 2006 n'est donc pas un coût complet. Par ailleurs, le choix des clés analytiques utilisées pour le déversement du coût des actions et programmes de soutien reste du ressort des responsables de programme ou du CBCM des ministères, avec pour conséquence une hétérogénéité des solutions retenues.

Enfin, les services s'appuient sur des systèmes d'information développés à d'autres fins que l'analyse des coûts, ont recours à des tableurs EXCEL ou développent leurs propres outils condamnés à moyen terme par le déploiement de Chorus. L'absence de système d'information interministériel, normatif par nature, nuit à l'homogénéité des méthodes. Pour reprendre le point développé supra, seul un système d'information interministériel de gestion des ressources humaines approprié sera en mesure de fiabiliser le fléchage et la répartition des dépenses de personnel.

RECOMMANDATION : Définir et mettre en œuvre un mode opératoire interministériel en matière de répartition du coût des actions et des programmes de soutien. A chaque situation pourrait ainsi être attaché un choix de clés analytiques adaptées afin de renforcer la pertinence et la cohérence des dispositifs utilisés.

b) Les principales limites méthodologiques

Les méthodes de calcul des coûts utilisées par les ministères présentent d'importantes faiblesses susceptibles d'amoindrir la fidélité et la fiabilité des informations communiquées au Parlement. Les principales limites et les risques associés sont les suivants :

Le schéma analytique de déversement des dépenses a mis en évidence la complexité des liens entre certaines actions et programmes d'une large majorité des ministères. Ainsi, celui de la jeunesse et des sports et de la vie associative envisage une simplification de sa maquette budgétaire. De même, la simplification de ces interactions et la réduction du volume des ressources affectées au soutien constituent les priorités affichées par les ministères de la Justice, de l'Outre-Mer, de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, de la culture et de la communication pour 2006.

La liberté laissée à chaque secteur ministériel ou responsable de programme en matière de périmètre des actions et des programmes de soutien et de choix des clés analytiques pour le déversement des charges de soutien empêche toute comparaison de l'efficience entre les différentes actions, programmes et missions. De même, les changements

méthodologiques envisagés limiteront la lisibilité de l'évolution des résultats annuels attachés à une même action.

Par nature, le calcul des coûts complets des actions de politique publique implique la ventilation de la totalité des dépenses attachées aux actions de soutien. Cette ventilation n'a pas été totalement réalisée pour des actions de soutien gérées par le pôle industrie du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Par ailleurs, le cas des dépenses des personnels détachés ou mis à disposition n'est pas encore globalement tranché.

RECOMMANDATION : Identifier ces dépenses de personnel et les prendre en compte dans le calcul du coût des actions ou des programmes auxquels ils contribuent.

Enfin, la méthode des coûts standards par catégorie de personnels, utilisée en l'absence d'enquête précise sur le temps passé par les agents, (« enquêtes-temps ») doit être proscrite pour le calcul du coût direct ou complet des actions. Le coût moyen d'un agent public est, par définition, différent des dépenses réelles des personnels nominativement attachés à une action ou à un programme. Le coût ainsi obtenu constitue une valeur approchée du coût réel et donc des moyens consommés.

RECOMMANDATION : Réaliser, selon une méthodologie interministérielle, des « enquêtes - temps » permettant de répartir l'activité des personnels, agents des services support compris, entre les actions.

3 - Les perspectives

L'article 3 du décret du 30 décembre 2005, confère à la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) « la coordination des travaux relatifs à l'analyse du coût des actions », et « participe à la définition des fonctionnalités interministérielles qui doivent être assurées par les systèmes d'information de l'Etat ». La direction du budget souhaite participer aux travaux de la DGME afin d'adosser la négociation budgétaire à l'analyse des coûts des politiques publiques. La Cour note que ce rapprochement peut certes être créateur d'une dynamique, mais rappelle que l'analyse des coûts relève davantage d'une logique économique complémentaire mais distincte de la logique budgétaire et doit donc apparaître comme suffisamment autonome.

Les évolutions méthodologiques, déjà programmées, et l'absence de prise en compte des données financières du bilan d'ouverture pour l'élaboration des PAP 2007 reportent à 2008 une publication fiable des coûts complets des actions et à 2009, l'analyse des résultats sur la base

d'une comparaison. Ce décalage calendaire tient davantage à l'attentisme des ministères déjà relevé par la Cour au cours des deux années précédentes que d'un retard du système d'information interministériel, même si la Cour n'ignore pas l'aide apportée par un tel support en matière de formalisation et d'homogénéisation méthodologiques.

En 2005, la mobilisation de responsables de programmes ou de BOP et d'acteurs territoriaux est restée l'exception. La comptabilité d'analyse des coûts est davantage considérée comme une obligation législative que comme un levier de pilotage et d'aide à la décision. En ce sens, la Cour ne peut que confirmer la constatation du Parlement selon laquelle l'analyse des coûts et la démarche de performances assise sur des indicateurs d'efficience font partie des aspects majeurs de la réforme mais restent les dossiers les moins avancés.

RECOMMANDATION : La Cours recommande de rapprocher les informations issues de l'analyse des coûts et celles utilisées dans le cadre du suivi des performances des politiques publiques et de la justification des dépenses au premier euro.